



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – CAEN**

**EFEITOS E REFLEXOS DA LRF SOBRE A GESTÃO PÚBLICA E
EVOLUÇÃO ECONÔMICA DOS ESTADOS BRASILEIROS NO
PERÍODO 2001 A 2010**

ADRIANA ALBUQUERQUE ARRAES FREIRE

**FORTALEZA – CE
2014**

ADRIANA ALBUQUERQUE ARRAES FREIRE

**EFEITOS E REFLEXOS DA LRF SOBRE A GESTÃO PÚBLICA E
EVOLUÇÃO ECONÔMICA DOS ESTADOS BRASILEIROS NO
PERÍODO 2001 A 2010**

**Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado Profissional em Economia
– MPE/CAEN do Programa de Pós-
Graduação em Economia da
Universidade Federal do Ceará –
UFC, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em
Economia. Área de Concentração:
Economia do Setor Público.**

Orientador: Prof. Dr. Nicolino Trompieri Neto

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Pós Graduação em Economia - CAEN

-
- F933e Freire, Adriana Albuquerque Arraes
Efeitos e reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão pública e evolução econômica dos estados brasileiros no período 2001 a 2010 / Adriana Albuquerque Arraes Freire. – 2014.
58f. il. color., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado profissional) – Programa de Pós Graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.
Orientação: Prof. Dr. |Nicolino Trompieri Neto
1. Finanças públicas 2. Evolução econômica 3. Legislação 4. Gestão pública I. Título.

**EFEITOS E REFLEXOS DA LRF SOBRE A GESTÃO PÚBLICA E
EVOLUÇÃO ECONÔMICA DOS ESTADOS BRASILEIROS NO
PERÍODO 2001 A 2010**

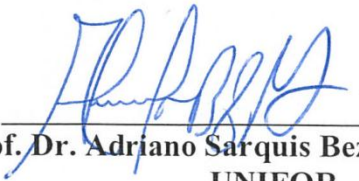
Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Aprovada em 27.02.2014

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Nicolino Trompieri Neto (Orientador)
UNIFOR e IPECE



Prof. Dr. Adriano Sarquis Bezerra de Menezes
UNIFOR

Prof. Dr. João Mário Santos de França
CAEN/UFC

Dedico este trabalho aos meus pais sem os quais eu não existiria. Também ao meu avô materno que sempre estará na minha memória pelo exemplo de força, coragem e pelo modo de acreditar que a educação tem o poder de modificar vidas.

AGRADECIMENTOS

A Deus por tudo.

A Sua Mãe Maria Santíssima por conduzir - me desde o início.

A São José protetor dos trabalhadores.

À minha família, pela compreensão e paciência.

Ao Prof. Nicolino Trompieri Neto, pela orientação, dedicação e acompanhamento.

Aos meus colegas de trabalho que contribuíram com generosidade.

E aos amigos, que com um gesto, uma palavra, um sorriso trouxe-me ânimo.

RESUMO

Este trabalho aborda os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – e legislação diretamente correspondente, produzidos sobre a gestão pública dos Estados brasileiros, no período de 2001 a 2010, bem como, seus reflexos na evolução econômica desses Estados considerando o mesmo período. A LRF representou um novo marco histórico para as finanças públicas desde a concepção da Lei nº 4.320/64 impactando na condução das políticas públicas principalmente por atuar como mecanismo de controle da gestão pública, induzindo uma readequação nos aspectos de acompanhamento contínuo e padronizado dos indicadores fiscais do setor público. Presume-se que o surgimento da LRF tenha influenciado positivamente a administração pública traduzindo-se em crescimento econômico para as unidades da Federação. Diante do contexto, os objetivos específicos deste estudo são: (1) Verificar se na composição das finanças públicas dos Estados e a Dívida Consolidada Líquida regrediu no período pós-LRF (2001 a 2010); (2) Encontrar relação ou comportamento semelhante entre a evolução dos indicadores fiscais da LRF com a evolução ou retração do PIB dos Estados no referido período de análise. Para tanto, utilizou-se o modelo de dados em painel a fim de verificar a relação dos indicadores da LRF com o PIB *per capita*. Os resultados da análise que engloba os indicadores e seus respectivos limites permitiram concluir que a comparação uniforme dos números da gestão pública, acompanhados anualmente, guarda estreita relação com o PIB *per capita* dos Estados do Brasil, indicando semelhança nos movimentos de retração, estabilidade ou crescimento econômico de ambos; sendo a dívida um destes indicadores, permaneceu alta em alguns Estados, abaixo do limite na maioria e sob controle em outros.

Palavras-Chave: Gestão Pública, Legislação, Finanças públicas, Evolução econômica.

ABSTRACT

In this work one views the fiscal responsibility law – hereafter FRL, and its effects with special attention to the public administration to fiscal behavior of Brazilian states. These have made great economic improvements over the period from 2001 to 2010. As it well known FRL is kind of landmark (issued from nº 4.320/64 law) as well as a hard-budget constraint legislation, which contributes to fiscal governance. More specifically, it illustrates the kind of policy outcome reflecting the role of external control of public administration by imposing procedural rules and homogeneity in the functioning of the public accounts. There is no question about the positive effect of the FRL – among other things it provides some transparency and accountability procedures, enabling environment for accelerating economic growth of Brazil's states. Given all this, one aims to shed lights on the circumstances and character of the law under consideration that could be of use and, as consequence, refines the consolidated debt post – FRL (from 2001 to 2010); figure out fiscal indicators attached to it and the evolution of GDP from the states after the law. To this end, one made use of panel data to investigate the relationship between FRL indicators and the GDP per capita. The results, which include the indicators and their boundaries, allow us to view that the uniform comparison of the numbers to public management, considered only by year, is closely related to per capita GDP of Brazil's states. This indicates similarity in the movements of retraction both stability and economic growth. The public debt is one of these indicators, clearly prominent in some states, below the limit in the majority, under control in others.

Keywords: Public administration, legislation, public finance, economic growth.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Evolução do resultado primário dos estados.....	42
Quadro 2 – Limites de endividamento orientados pelo Senado Federal	45
Quadro 3 – Resumo das variáveis da pesquisa	48
Gráfico 1 – Evolução temporal das médias dos estados (PIB e RP/RCL)	50
Gráfico 2 – Evolução temporal das médias dos estados (GP/RCL e DCL/RCL).....	50
Gráfico 3 – Evolução temporal das médias dos estados (G/RCL e OC/RCL)	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Limite de Gastos com Pessoal conforme a LRF	38
Tabela 2 - Estatísticas descritivas das variáveis do modelo	49
Tabela 3 – Modelo de dados em painel estimado	52

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. DISPOSIÇÕES ELEMENTARES SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	15
2.1. A contabilidade das Instituições Públicas.....	17
2.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal como Marco Histórico e Gerencial.....	18
3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA.....	21
4. LEGISLAÇÃO SOBRE AJUSTE FISCAL PARA OS ESTADOS.....	24
4.1 Resoluções do Senado Federal	27
5. SETOR PÚBLICO E CRESCIMENTO ECONÔMICO.....	30
6. MEDIDAS DE DESEMPENHO ESTATAIS SEGUNDO A LRF	36
6.1 A Receita Corrente Líquida.....	36
6.2 As Despesas com Pessoal nos Entes Públicos.....	37
6.3 Detalhamento sobre Operações de Crédito.....	38
6.4 O Resultado Primário no Setor Público	40
6.5 A Dívida Consolidada Líquida	43
6.6 O Formato das Garantias Prestadas pelos Estados.....	44
7. METODOLOGIA.....	46
8. ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS DO MODELO	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS	56

1. INTRODUÇÃO

A partir do surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, publicada no Brasil no ano de 2000, houve sensível modificação nos atos de direção, administração e condução das finanças e das políticas públicas. A LRF indica novos caminhos e influencia com suas diretrizes toda a gestão pública dos entes estatais, municipais e do âmbito federal.

Sendo a LRF uma norma legislativa, além do seu texto, com todos os princípios e artigos direcionados ao controle de aspectos sensíveis da gestão pública – aspectos financeiros e econômicos. Outro mecanismo surge paralelamente como forma de materializar e organizar este controle; são as Resoluções do Senado Federal, que segundo a Constituição de brasileira de 1988, possui o poder (o Senado) para fixar por meio destas, o controle em números e percentual do endividamento estatal.

As Resoluções mais impactantes foram editadas logo após a LRF (2000), as quais são a RSF nº 40 de 2001 e a RSF nº 43 também de 2001, por adotarem como instrumento de análise anual medidas de desempenho de determinados agregados das contas públicas a serem observados por cada estado, permitindo, assim, aferir acompanhamento e controle sobre números “estratégicos” e reveladores sobre os gastos de cada governo. Estes indicadores são: Gastos com Pessoal – GP –, Dívida Consolidada Líquida – DCL –, Receita Corrente Líquida – RCL –, Garantias – G –, Operações de Crédito – OC – e Resultado Primário, todas de destacada relevância para a economia de cada estado, que proporcionam oportunas comparações com seus respectivos PIBs – Produto Interno Bruto.

Este trabalho aborda, portanto, os reflexos dos controles formais e legais sobre a gestão pública, mais especificamente na área das finanças públicas e o crescimento econômico dos estados brasileiros e do Distrito Federal, caminho este, iniciado com os programas de ajuste fiscal, que culminaram com a Lei de responsabilidade fiscal, doravante LRF.

O gasto público estatal tem participação importante no PIB. A presença dos governos e do recurso público em algumas regiões e municípios brasileiros é por vezes

preponderante. Se a gestão pública personificada na presença do poder governamental, tem peso significativo na economia e se seus objetivos coincidem com os da iniciativa privada – valendo-se a última dos investimentos em infraestrutura, por exemplo – nada mais natural que o setor público se especialize e se reorganize a partir das crises econômicas. Com efeito, espera-se equilíbrio e estabilidade por parte da gestão pública, vislumbrando não só a dimensão interna como a sua postura no cenário internacional.

As consequências e repercussão da nova postura gerencial e fiscal, desde a implantação da LRF, que impôs “prestações de conta” anuais e prazos para que estados e municípios reordenassem suas finanças, deve, portanto, ter causado algum impacto no crescimento econômico dos estados, levando-se em conta que desde a publicação da LRF, em maio de 2000 até hoje, já se somam mais de 10 anos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101 de 4.05.2000) e o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei nº 9.496 de 11.09.1997) figuram, como marcos legais importantes e de condução/gestão das finanças públicas; funcionando como, “ajuste de conduta” para que os estados brasileiros organizassem as suas receitas e despesas no tocante ao ponto mais crítico e sensível – a dívida – cujos montantes precisaram ser renegociados. As consequências foram: redução das operações de crédito, readequação do funcionalismo público, esforços concentrados na arrecadação, redimensionamento patrimonial, modificações estruturais na máquina administrativa e constante comparação de variáveis integrantes da execução orçamentária /pública com o PIB nacional.

O presente estudo busca averiguar a existência de relação e ou influência positiva entre a evolução dos indicadores de endividamento, propostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (com legislação correspondente – RSFs) e o comportamento anual do PIB durante o período de 2001 a 2010 para os estados brasileiros. Presume-se que o advento da LRF tenha produzido impacto positivo nas finanças públicas dos estados do Brasil, traduzido em crescimento econômico, considerando o período (2001 a 2010). Esta evolução na condução das políticas de gestão pública e dos agregados orçamentários analisados isoladamente reequilibrou e disciplinou a contabilidade público/fiscal da maioria dos estados da Federação.

A importância da gestão pública (e fiscal) eficiente e com avaliações periódicas, já foi evidenciada e afirmada por estudiosos como Fabio Giambiagi, Cláudia Além,

(Finanças Públicas Teoria e Prática no Brasil 2011), Nascimento (Edson Ronado) e Ilvo Debus (Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal, 2002). A progressão e evolução da dívida dos estados, acompanhada por Rogério Boueri e Piancastelli (Dívida dos estados 10 anos depois, 2008), remete as atenções aos programas de ajuste fiscal do Brasil; Araújo, Cavalcante e Monteiro (Influência dos gastos públicos no crescimento econômico dos municípios do Ceará, 2008), bem como Arraes (Convergência e crescimento econômico do Nordeste 1997), apontam a influência dos gastos públicos no crescimento econômico de municípios situados na região nordeste; já Sousa (Política fiscal e crescimento econômico: evidências para o caso brasileiro, 2007) relaciona em seu trabalho ações de política fiscal com o crescimento econômico. Não tendo como prescindir do apoio dos abrangentes e inegáveis estudos de Bresser Pereira (Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Vargas a Lula, 2003), (Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional 1998), que analisam a administração pública desde a era burocrática ao modelo gerencial atual e as crises econômicas em meio aos contextos, histórico e político, brasileiros. Tatiana Junkes traz importante e pertinente contribuição (Identificação de pontos convergentes entre as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público e a lei de responsabilidade fiscal, 2010), evidenciando a adequação dos controles, indicadores e da contabilidade pública brasileira aos padrões internacionais.

A partir destes estudos, este trabalho tem como objetivo geral observar determinados indicadores embasados na LRF e legislação posterior (Resoluções do Senado Federal– RSFs), em todas as unidades da Federação e no Distrito Federal, para o período de 2001 a 2010, a fim de verificar se houve modificação indicativa de crescimento econômico a partir da implantação da LRF. Os indicadores são: RP - Resultado Primário; RCL - Receita Corrente Líquida –; GP – Gastos com Pessoal –; OP - Operações de Crédito –; G – Garantias – e DCL - Dívida Consolidada Líquida. Ou seja, propõe-se verificar os reflexos dos ajustes na gestão pública estadual sobre o crescimento econômico dos estados brasileiros.

Os objetivos específicos deste estudo estão dispostos a seguir:

(1) Verificar se na composição das finanças públicas dos Estados, a Dívida Consolidada Líquida regrediu no período pós LRF (2001 a 2010).

(2) Encontrar relação ou comportamento semelhante entre a evolução dos indicadores fiscais da LRF com a evolução ou retração do PIB dos Estados no referido período de análise.

O controle do endividamento estatal, bem como a mensuração do seu patrimônio, o regramento das suas despesas, o direcionamento do gasto público (investimento), a previsão de receitas e o grau de comprometimento com operações de crédito; pressupõem atos de gestão pública, eficientes e instrumentos de controle (por vezes rígidos) do fluxo de caixa, do custeio administrativo, inclusive do sistema previdenciário. A escolha de indicadores expressivos para esta análise não pode prescindir do PAF – Programa de Apoio à Reestruturação – e Ajuste Fiscal dos Estados, pois o referido programa deu origem à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101 de 4 de maio de 2000), sendo ambos complementares e aperfeiçoados por resoluções de competência do Senado Federal, que atualiza tais regras segundo os movimentos cíclicos da economia brasileira e internacional. O Ministério da Fazenda e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) produzem revisões periódicas e direcionadas aos limites de endividamento estatal.

A escolha dos indicadores deu-se com base na Lei nº 101 de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei nº 9.496 de 11 de setembro de 1997 (Programa de Ajuste Fiscal dos Estados). A saber: RP - Resultado Primário –; RCL - Receita Corrente Líquida –; GP – Gastos com Pessoal –; OP - Operações de Crédito –; G – Garantias – e DCL - Dívida Consolidada Líquida.

Como os limites de endividamento são regidos pelo Senado Federal, as Resoluções nº 40 de 20.12.2001 e a nº 43 de 21.12.2001, ambas produzidas pela referida Casa Legislativa, contam inclusive, como embasamento aos indicadores acima referidos, pois a RSF nº 40 dispõe sobre os limites globais para os montantes da dívida pública consolidada e dívida mobiliária para os Estados, Distrito Federal e Municípios; reforça os conceitos de Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida. A RSF nº 43 (2001) conceitua e firma definição para Operação de Crédito (interna e externa) e a concessão de Garantias. Outras Resoluções posteriores serão comentadas por este estudo por trilharem o caminho demarcado pelas RSF números 40 e 43, que surgiram após a LRF e por seguirem acrescentando detalhes relativos aos indicadores fiscais (e de endividamento) propostos por esta Lei.

2. DISPOSIÇÕES ELEMENTARES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A distinção entre a administração particular e pública faz-se necessária enquanto fundamento e ponto de partida, antes de evoluir para conceitos como responsabilidade fiscal, contabilidade, dívida e finanças públicas. Segundo Meirelles (2005), sendo os bens e interesses individuais a administração é particular, quando o conjunto dos bens (patrimônio) é da coletividade, configura-se uma administração ou gestão pública. Seguindo esta disposição, a administração pública está organizada no Brasil, em primeiro plano, nos níveis municipal, estadual e federal compondo o Poder Executivo, em acordo com o modelo federativo de governança, observados os preceitos do Direito – regida por um regime jurídico próprio de Direito Público; utilizando-se também do Direito privado de acordo com a natureza da entidade estatal – e da Ética, objetivando o bem comum, estando tais elementos textualmente dispostos na Constituição Federal (1988).

Normalmente, quando se utiliza o termo “setor público” trata-se do conjunto de todas as entidades governamentais; podendo este ser desmembrado em dois grandes grupos, a saber: administração direta ou centralizada e administração indireta ou descentralizada. As instituições de acordo com o grau de autonomia financeira e a natureza das atividades que desenvolvem podem posicionar-se na administração direta ou indireta. Devem figurar como atributos da administração pública os atos de planejar, dirigir, organizar, controlar recursos e bens para, no entendimento de Chiavenato (2004), atingir resultados a fim de atender com eficiência e eficácia às necessidades sociais e organizacionais, à luz da ética e da responsabilidade social. Barrera (2004), por exemplo, esclarece:

Quando estudamos o governo em sua dimensão mais geral, é importante distinguir entre o Estado, como um todo, e governo, A análise econômica do setor público pretende abordar a lógica com a qual o Estado organiza-se para desenvolver as diversas funções previstas no arranjo constitucional e para verificar o impacto que suas opções, neste terreno, exercem sobre a economia em geral. (BARRERA, p, 306, 2004)

A função administrar advém da organização política prevista na Constituição Federal, em que os poderes do Estado dividem-se em: Executivo, Legislativo e Judiciário. Forças que atuam paralelamente para manter a lei e a ordem nacional e cujos atos relacionam-se rotineiramente na tarefa de conduzir toda a sociedade. Ao

Legislativo, está reservada a elaboração das leis; ao judiciário, cabe corrigir as distorções de comportamento civil ou social contrárias à lei e o poder executivo tem a missão de administrar, gerir, as entidades que o texto constitucional coloca como integrantes da administração maior – a União – conjuntamente com os municípios, Estados e o DF. Estes entes personalizados em instituições originam a administração direta¹ ou centralizada (ex.: ministérios e secretarias) e a administração indireta (descentralizada) personalizada nas empresas públicas, fundações, fundos, autarquias e organizações paraestatais. Estas realizam atividades específicas que exigem certo grau de especialização, estrutura gerencial e empresarial, pois trabalham diretamente voltadas aos núcleos familiares, provendo serviços de saúde, saneamento e abastecimento de água, geração e distribuição de energia, realização de pesquisas, assistência técnica à produção agrícola no meio rural, sendo, portanto, atividades “finalísticas”, ou seja, cujo fim é atender diretamente à população.

Assim como as instituições públicas existem e desenvolvem seu trabalho na sociedade, junto com essas instituições e ocupando o mesmo espaço territorial e social estão os indivíduos e as empresas particulares, cujas atividades desenvolvem-se e relacionam-se hodiernamente, com força, rapidez e intensidade, traduzidas na globalização e na comunicação digital. A ciência “burocrática” faz surgir técnicas aplicáveis aos dois tipos de organização: as entidades privadas e as entidades públicas. As normas legais e regras técnicas previsivelmente necessárias acompanham as atividades da gestão pública a exemplo da contabilidade, que se desdobra em contabilidade privada e pública, para atender à referida segmentação do meio onde convivem as empresas e empreendedores que trabalham para obter lucro financeiro e as instituições e gestores públicos que perseguem o objetivo do correto emprego dos recursos que lhes são confiados. Além disso, tem-se ainda que observar, registrar, documentar os gastos com patrimônio e ou aquisições, que serão posteriormente transformados em serviços inteiramente voltados à população (objeto da atenção da administração e do gestor público).

¹ Algumas entidades que exercem funções típicas de governo, tais como representação e condução do estado, arrecadação de recursos, controladoria geral, Conselhos Especiais, estes entes geralmente vinculados ao Poder Executivo exercem atividades conhecidas como *atividades – meio*.

2.1. A contabilidade das Instituições Públicas

As entidades públicas são objeto de estudo da contabilidade pública sob o aspecto das finanças públicas. A estrutura do poder público que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (administração direta mencionada anteriormente) é integrada por vários tipos de instituições com natureza diversa podendo personificar-se em: sociedades de economia mista, fundos, fundações, autarquias, empresas públicas, empresas controladas e empresas estatais dependentes (administração indireta - sendo estas vinculadas de acordo com a área de atuação a uma entidade maior da administração direta). O estudo das normas contábeis do setor público abrange todo este complexo conjunto de instituições. Transforma-se, portanto, em instrumento de acompanhamento por parte da sociedade no desdobramento das políticas públicas no tocante ao alvo de aplicação dos recursos públicos e da prestação de contas à sociedade, hoje, obrigatória.

A contabilidade pública aplica-se à movimentação do patrimônio público. Ela prevê o desencadeamento factual decorrente de toda realização dos serviços públicos, desde a elaboração do orçamento de cada entidade, unificado posteriormente em único documento legal (LOA – Lei Orçamentária Anual), aos atos administrativos puramente gerenciais, à previsão e arrecadação de receitas, à autorização e execução de despesas, bem como a manutenção e incorporação de bens a este mesmo patrimônio e o controle de todos estes processos.

Hodiernamente à luz das normas nacionais de contabilidade pública, cabe observar que a técnica utiliza sistemas complementares entre si que abrangem o registro em áreas contábeis distintas para que as informações estejam dispostas em fácil acesso e compreensão. Os sistemas são blocos de registro individualizado, de acordo com a natureza das informações que organizam a contabilidade de cada órgão público. Segundo Junkes (2010), o sistema orçamentário é composto pelos créditos orçamentários disponíveis que gerarão os empenhos e realização das despesas. Outro sistema, o financeiro, abriga todos os débitos e créditos efetivos (entradas e saídas financeiras), já o sistema patrimonial registrará os bens já pertencentes ao patrimônio público (permanentes), estimará depreciação e qualquer nova alteração, como aquisição de bens móveis ou imóveis e o sistema de compensação, que controla o registro das

contas de direitos e obrigações, ou seja, as responsabilidades da entidade pública para com terceiros, estas contas denominam-se ativo compensado e passivo compensado, tais atos não afetam o patrimônio imediatamente, este último (sistema de compensação) está previsto na Lei nº 4.320/64.

Ainda de acordo com Junkes (2010), a Lei nº 4.320/64 dispõe sobre o sistema contábil que deve ser adotado nas entidades estatais e organizações públicas. Esta lei já foi alvo de atualização pela Portaria nº 749 de 15/12/2009, de competência do Ministério da Fazenda, que alterou vários demonstrativos e balanços aplicados ao setor público. Obrigatoriamente, a União e os Estados deveriam seguir estas orientações em 2012 e os municípios, a partir de 2013².

A Portaria MF 184/2008 dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-las convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NICSP.

Importante observar que a LRF não substitui a Lei nº 4.320/64, apenas agrega e expande as normas contábeis, ampliando responsabilidades e exigências quanto à organização e controle dos números do setor público.

2.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal como marco histórico e gerencial

A LRF introduz um novo sistema na contabilidade das finanças públicas, o sistema de custos por meio do qual se avaliará a gestão orçamentária, financeira e patrimonial buscando a eficiência na execução dos serviços prestados à população. Esta Lei também dispõe sobre os deveres de divulgação e publicização à sociedade, de todas as informações referentes às contas governamentais.

Ainda neste âmbito, a LRF veio proporcionar uma mudança na postura do gestor público, pois toda a administração precisou amoldar-se aos novos controles, buscando instrumentos que facilitassem o trato, a condução da informação, tanto ao acesso como para extração dos dados de forma prática; informações individualizadas ou consolidadas (em conjunto), objetivando facilitar o controle e a disponibilização, em meios eletrônicos de informação digital (sites, portais etc.). A respeito dos controles, interno e

² Havia uma Portaria anterior, a nº 184 do mesmo Ministério, a qual estabelecia prazos para adequação dos sistemas da contabilidade pública atual, aos padrões internacionalmente adotados.

externo, existentes na administração pública, o primeiro é exercido por auditoria do próprio Estado constituída para este fim, e o externo é executado pelo poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas; a LRF convive e serve também de parâmetro, com seus limites e prazos, para tais ações de controle.

Vale ressaltar que a LRF corresponde à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, regulamentando a Constituição Federal de 1988 quanto ao Título VI do Capítulo II, iniciando no artigo 163 até o artigo 169 – conteúdo que dispõe sobre a Tributação e Orçamento com normas de finanças públicas aplicáveis à União, Estados Distrito Federal e Municípios. Precisamente o art. 163, prevê a criação de Lei Complementar para regulamentar as finanças públicas e as operações decorrentes da contabilidade do setor público.

Várias vertentes coadunam-se para a origem da LRF, esta se tornou um marco evidente de evolução da gestão pública originado por necessidades gerenciais internas, mas também para acompanhar o ritmo de algumas negociações e demandas externas ao país que impunham uma organização mais moderna e ágil atendendo a motivações nacionais e mundiais, como exemplo, os financiamentos externos contraídos junto ao Fundo Monetário Internacional – FMI.

Bresser Pereira (1998) esclarece que a LRF surge no Brasil, em meio à reforma do Estado que buscava substituir a administração pública burocrática pela administração gerencial, pretendendo tornar o Estado mais enxuto e eficiente na prestação de serviços à sociedade. Todavia, compreendeu-se que o formato burocrático entrara em crise no Estado, impulsionando o movimento de reforma da administração gerencial. Entretanto, isto se daria gradativamente, preservando os bons valores da administração do formato anterior. Ainda à maneira Bresser, a urgência pela reforma culminou com a crise fiscal brasileira, traduzida pela arrecadação inferior aos gastos da máquina pública, criando instabilidade, gerando inflação e a criação de novos impostos na tentativa de acertar os números, ou seja, equilibrar receita e despesa. Paralelamente, os créditos estrangeiros tornavam o Brasil cada vez mais dependente, desequilibrando a balança comercial. Houve retração do crédito externo e elevação nas taxas de juro, implicando em necessidade de regulação fiscal abrangente.

Siqueira (2006) explica que a LRF brasileira foi inspirada no *Fiscal Responsibility Act*, da Nova Zelândia, experiência comprovadamente bem-sucedida que

conseguiu reverter sua crise fiscal após anos de déficit nos anos de 1980. Este período foi marcado por grandes endividamentos, o que provocou a adoção de um controle global das finanças públicas naquele país, também com vistas aos olhos externos, adequando a contabilidade governamental aos padrões internacionais, instituindo finalmente o *Public Finance Act* em 1989, que representava um “reinício”, uma vez que revolucionou a legislação anterior do país. Este Documento previa vários demonstrativos e relatórios aplicados a todos os órgãos governamentais com fiscalização pela sociedade. Posteriormente, os efeitos positivos fizeram surgir em 1994 o Fiscal *Responsability Act*, que padronizava os formatos das informações, instituía a publicação periódica de determinados relatórios e estabelecia controles em diversos níveis, tudo ligado a uma série de princípios básicos norteadores de todo o processo.

Um detalhe importante esclarecido por Siqueira (2006) é que a LRF tem como objetivo conduzir os números e os indicadores governamentais de *curto prazo*. A “educação fiscal” tem foco anual: para a Lei Orçamentária anual, para a execução orçamentária anual, contabilização dos pagamentos e arrecadação do ano, decisões administrativas de cada exercício, a fim de que as contas públicas correspondessem às ações de curto prazo (um a quatro anos) que integram os Planos de Governo, geralmente limitadas a um grupo partidário que permanece no comando da administração governamental por determinado período. Os interesses de curto prazo constituem os Planos de Governo, os interesses de *longo prazo* são aqueles que integram os Planos de Estado. Um Plano de Estado ultrapassa os mandatos governamentais, prevê atividades constantes, bem como, rotinas permanentes fundamentais ao crescimento sustentável da economia estatal. A estabilidade fiscal obtida seguindo as orientações da LRF no curto prazo, nos planos de governo, evoluirá para a estabilidade de longo prazo, objetivo do plano estatal (SILVA, 1996).

Porém, dois grandes esforços precederam e prepararam o caminho para o surgimento da LRF, ambos, fruto da luta pelo equilíbrio fiscal e confiabilidade econômica, tendo em vista o contexto global financeiro e a movimentação mundial dos grandes mercados: o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (Lei nº 9.496/97) que estabelecia metas de equilíbrio das finanças; previa algumas reformas administrativas e o ponto principal – a renegociação da dívida pública dos Estados com a União.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA

Comentar a dívida pública neste estudo é pertinente pelo fato de que, grande parte dos controles legais aplicados aos gastos públicos, tem como alvo a “disciplina” na aplicabilidade destes recursos. Principalmente, quanto ao histórico inflacionário brasileiro e todas as tentativas de conciliar a atração de recursos externos com a manutenção de uma mobilidade econômica interna. Seria preciso um esforço contínuo e concreto de alinhamento nas finanças públicas que permitisse algum crescimento “extra-dívida” desde o Plano Real até hoje. O gasto público é essencialmente manutenção, investimento e dívida, a LRF, os programas de ajuste fiscal e as RSFs (Resoluções do Senado Federal) correspondentes, tentam conduzir principalmente a dívida.

O financiamento da atividade gerencial pública advém da tributação, dos impostos e taxas periodicamente arrecadados, repasses dos entes maiores para os menores (previstos na CF de 1988) e operações de financiamento também semelhantes às do mercado privado. Assim como nos entes privados é “comum” a presença do endividamento nos entes públicos, tal mecanismo existe como forma de viabilizar seus investimentos, cumprir programas de governo, prestar serviços especializados à população, acelerar a execução de demandas públicas urgentes como a oferta de infraestrutura (estradas) etapas de urbanização (construção de moradias, saneamento etc.).

Segundo Barreira (2004), o estudo do comportamento da dívida pública, assim como de outros agregados macroeconômicos, exige dos analistas uma atenção cuidadosamente direcionada, às fontes de informações e dados próprios do setor público. As referências mais utilizadas para este acompanhamento são as publicações oficiais dos órgãos responsáveis pela elaboração e disseminação das contas públicas. As mais importantes são aquelas elaboradas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN –, órgão pertencente ao Ministério da Fazenda, (Poder Executivo Federal) e Banco Central, também vinculado ao Governo Federal, porém, com altíssimo grau de autonomia funcional e administrativa. Ambas as Instituições publicam informativos periódicos, sobre o comportamento da receita, aspectos da economia brasileira e estudos envolvendo o gasto público. Não se pode prescindir também do Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada – IPEA –, do Instituto Brasileiro de Economia e Estatística – IBGE – e da Fundação Getúlio Vargas – FGV. Um bom exemplo de tais publicações é o relatório FINBRA (Finanças do Brasil) que, segundo a LRF, deve ser publicado pelo Poder Executivo até o dia 30 de junho do exercício subsequente. Este relatório é publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, trazendo a consolidação de todas as contas das esferas de governo, com informações das receitas e despesas de cada município brasileiro.

A dívida pública configura-se no conjunto de obrigações financeiras da instituição pública, levando-se em consideração o exercício ou período de governo. Distingue-se em: Dívida Contratada e Dívida Mobiliária. A dívida contratada é a decorrente de empréstimos – créditos – recebidos de uma instituição financeira: um banco público, um banco privado, uma instituição governamental oficial, ou internacional, a exemplo o Banco Mundial (BID). A dívida mobiliária refere-se aos recursos obtidos pelo governo por meio da venda de títulos Públicos (Documentos emitidos pelo Governo com obrigatoriedade de devolver em data posterior determinada, o valor da compra do título – empréstimo – mais, os juros especificados, podendo o título ser negociado em mercado próprio até antes da data de liquidação).

As dívidas (operações de crédito) surgem da necessidade de financiamento do setor público para sanar resultados deficitários recorrentes, amortizações de dívidas antigas acrescidas dos juros e ou encargos ou perspectivas de executar novos investimentos. O entendimento de Barrera (2004)

O debate sobre o ônus da dívida continua aberto, e nele se destacam duas correntes de opinião. De um lado, observamos a opinião de alguns analistas que, com base no valor que os juros como proporção do PIB vêm alcançando, afirmam que o serviço da dívida, com os parâmetros em vigor, constitui um importante fator limitativo da política econômica. De outro lado, existem os que, destacando a sucessão de resultados positivos obtidos pelo governo nos últimos exercícios na gestão financeira do orçamento (superávits primários), sugerem que é possível continuar com os atuais parâmetros de administração da dívida, sem que isto afete sensivelmente os graus de liberdade na formulação da política econômica. (BARRERA, 2004, p.305)

O controle da dívida é uma ação preventiva e também rotineira. Contudo, nem todos os estados da Federação conduzem este controle da mesma forma. As especificidades regionais e econômicas podem determinar um maior ou menor montante de dívida pública, a sua manutenção de forma cautelosa pode proporcionar crescimento

econômico, bem como a simples “rolagem” desta obrigação pode comprometer parte dos recursos destinados a investimentos importantes à sociedade.

Os governos esforçam-se em gastar menos do que arrecadam, com a intenção de alcançar o superávit primário (receita corrente/não financeira menos despesas correntes/não financeiras). Porém, se grande parte desse resultado positivo for empregado no serviço da dívida, principalmente com juros bem elevados, esses governos tendem a emitir mais títulos (novos) a fim de obter mais receita, aumentando assim a dívida pública.

Em vários estudos atuais há a defesa de argumentos sobre a taxa de juros como um dos fatores de aumento da dívida pública. Barreira (2004) evidencia que a taxa de juros brasileira é uma das mais altas em nível mundial em termos reais, sem esquecer que antes da taxa em si é importante diagnosticar a forma, o emprego da taxa em determinadas situações como: utilizada para a atração de capital externo, ou como fator de controle da demanda agregada. Ocorre que ao manter alta a taxa nessas duas situações há um aumento, expansão da dívida, principalmente da dívida mobiliária, tornando oneroso o serviço desta (juros, pagamento) limitando investimentos e o próprio crescimento econômico.

A abordagem do assunto - dívida - neste trabalho não pretende esgotar o tema, apenas posicioná-lo como principal motivação de toda legislação de controle sobre gastos públicos anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, que são os Programas de Ajuste Fiscal, inclusive a referida Lei. A LRF possui teor mais abrangente e aspecto temporal contínuo, indo do controle da arrecadação/tributação, aos gastos com funcionalismo público, inclusive as formas de financiamento governamental para execução das políticas públicas (programas setoriais de governo), finalizando com o controle da Dívida Corrente Líquida transformada esta em indicador de “saúde” fiscal.

A LRF Lei nº 101 de 2000, também reiterou a competência do Senado Federal para disciplinar, mediante proposta do Presidente da República, os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados do Distrito Federal e dos municípios (GORÔNCO; TEIXEIRA, 2010).

4. LEGISLAÇÃO SOBRE AJUSTE FISCAL PARA OS ESTADOS

Como este trabalho propõe-se a evidenciar os reflexos da LRF sobre o crescimento econômico dos Estados brasileiros, destacando variáveis importantes e reveladoras do comportamento econômico financeiro; convém ressaltar uma fase histórica e que ainda acompanha o País: os Programas de Ajuste Fiscal. Podem estes ser apontados como sementes da própria LRF, enquanto ela exige um controle mais abrangente das contas públicas, estes programas têm como foco apenas a dívida, um dos indicadores aqui analisados, que influencia diretamente na Receita Corrente Líquida e no Resultado Primário (outros agregados elencados neste trabalho).

Em princípio, um dos primeiros atos concretamente direcionados ao controle do endividamento estatal figura na Lei 8.727/93, na qual são estabelecidas diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo operações de crédito interno dos órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente bem como de suas autarquias, fundações públicas e empresas das quais detenham direta ou indiretamente o controle acionário. Esta Lei referia-se apenas, como já foi dito, às dívidas internas dos entes da Federação e assegurava (Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Fazenda) aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, às suas autarquias, fundações públicas e empresas das quais detenham direta ou indiretamente o controle acionário, renegociações em suas operações de crédito externo alcançado junto a credores estrangeiros, as mesmas condições que o Brasil viesse a obter para pagamento e refinanciamento da dívida externa.

No ano de 1995, o Conselho Monetário Nacional, por intermédio da Resolução nº 162, iniciou a construção do arcabouço legal que levaria às futuras medidas de ajuste fiscal a serem adotadas pelos Estados e Distrito Federal. Na ocasião, criou-se o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados; ainda não propriamente o PAF (Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados) de título bem semelhante que figuraria como um aperfeiçoamento desta Resolução nº 162 do CMN, que objetivava a implementação de medidas que permitissem aos referidos entes alcançar o equilíbrio orçamentário sustentável. O Programa proposto na ocasião constituiu um marco nas relações financeiras entre a União e os governos estaduais, por

meio do qual eles têm adotado postura consistente com a manutenção de seu equilíbrio fiscal e com a estabilidade macroeconômica (STN 2013).

A medida provisória nº 1.560, aprovada em 19 de dezembro de 1996, criou o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados – PAF –, convertida posteriormente na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e obedecendo aos parâmetros definidos quando da edição da Resolução nº 162/95, do CMN. Na ocasião se estabeleceu os critérios para a consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, de diversas dívidas financeiras de responsabilidade de Estados e do Distrito Federal, inclusive dívida mobiliária. Esta Lei foi bastante eficaz: conseguiu reduzir significativamente o saldo devedor das dívidas financeiras dos Estados, pois permitia a redução de encargos financeiros, alongamento no prazo para pagamento, incluindo um subsídio inicial e assumir a dívida pública mobiliária emitida por Estados e pelo Distrito Federal, após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais. Os Estados e o DF se comprometeriam com o adimplemento e assunção de metas trienais quanto ao reordenamento de áreas relevantes e dispostas nos contratos firmados com a União, a saber:

- I – dívida financeira em relação à receita líquida real;
- II – resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras;
- III – despesas com funcionalismo público;
- IV – arrecadação de receitas próprias;
- V – privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial;
- VI – despesas de investimento em relação à RLR.

Para os efeitos desta Lei, considera-se RLR - Receita Líquida Real –, a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando. Com isso, excluía-se as receitas provenientes de operações de crédito, de alienações de bens, de transferências voluntárias, ou de doações recebidas com o fim específico de atender a despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais.

As propostas de metas fiscais apresentadas pelos Estados e Distrito Federal são avaliadas pelo Ministério da Fazenda, que manifesta sua concordância de acordo com metodologias de análise técnica, de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, as quais buscam preservar a solvência do ente federado, particularmente em relação à sua capacidade de honrar os compromissos assumidos contratualmente. As metas fiscais acordadas são constituídas dentro do escopo do que já determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o que significa dizer, sobretudo em relação à meta de endividamento (relação dívida financeira/ receita líquida real), que são mais rigorosas do ponto de vista de desempenho fiscal. A atualização de metas leva em consideração a evolução das finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o novo período e a política fiscal adotada pelos governos estaduais. As revisões anuais constituem um procedimento normal e necessário (STN).

Cada Estado firma “individualmente” seu contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento da sua própria dívida. Os contratos de refinanciamento possuem prazo de pagamento de 360 meses – prazo trienal – por exemplo: 2012 – 2014. O programa é rotativo e pode ser renovado todos os anos por iniciativa do Estado, desde que, cumpridas as metas para o primeiro ano. O PAF deve ser obrigatoriamente renovado no último ano do programa em vigor, estabelecendo metas para o ano corrente e os dois anos seguintes.

A situação do endividamento das Unidades da Federação teve origem na necessidade de financiamento dos seus déficits fiscais por meio de dívida, consequência da gestão tributária centralizadora, ocorrida nas décadas dos anos de 1970 e 1980, que enfraqueceu a capacidade de gerar receita pelos Estados. Com a promulgação da Constituição de 1988, houve um processo de descentralização tributária, dando maior autonomia aos Estados e maior capacidade de geração de receitas e, por consequência, do pagamento dos encargos da dívida. Somam-se a esse quadro outras causas do endividamento, como a existência de bancos estaduais, um ambiente de hiperinflação, crises no balanço de pagamentos e um arcabouço institucional incompleto no que tange as finanças públicas. Paralelamente às Leis Camata I - LC 82/1995 e a Lei Camata II – 96/1999, também constam como primeiras iniciativas no tocante ao controle dos gastos públicos, estabelecendo limites de despesas com o funcionalismo nas três esferas do governo. As regras contidas na LRF vieram acompanhadas de legislação punitiva: a lei de crimes fiscais – Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

4.1 Resoluções do Senado Federal

Após o surgimento da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) cabendo ao Senado Federal a fixação de limites quanto aos agregados das contas públicas já citados neste estudo, apontam-se como legislação de apoio as RSFs – Resoluções do Senado Federal –, sendo as precursoras as RSF nº 40/2001 e a RSF nº 43/2001. Nos anos seguintes enquanto evoluía o acompanhamento aos números do setor Público, o Senado editou novas resoluções, retificando ou acrescentando novas orientações e ou proibições, as quais se consideram oportuno mencionar; pelo fato de que, estas novas e subsequentes Resoluções podem modificar a ótica da análise, os montantes a serem considerados como dívida por cada estado e percentuais relativos à Receita Corrente Líquida (RCL). Algumas destas novas Resoluções são brevemente citadas no texto a seguir, já que todas se referem ao texto da LRF, e figuram também como normas a serem adotadas pelos gestores públicos.

A RSF nº 43 (21/12/2001) ressalta-se, em seu art. 1º, “subordinam-se às normas estabelecidas nesta Resolução operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive a concessão de garantia.” Sendo o capítulo I “das definições”, o capítulo II “das vedações”; traz no capítulo III – os limites e condições para a realização de operações de crédito: determina importantes percentuais – “o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;” o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive, relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida”; referindo-se à RSF nº 40/2001 em seu art. 3º, “a dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contados a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder respectivamente a: I – no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida; II – no caso dos municípios : a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida”.

O capítulo IV (RSF nº 43/2001) que dispõe sobre os pleitos para a realização de operações de crédito foi substancialmente alterado por novas RSFs – Resoluções do Senado Federal – que sinalizam novas regras. Estão contidas no seu texto originalmente

normas, a exemplo das seguintes: são sujeitas à autorização específica do Senado Federal, as seguintes modalidades de operações: I – de crédito externo; II – decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior; III – de emissão de títulos da dívida pública; IV - de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas.

A RSF nº 03 de 2/04/2002 trata principalmente sobre o saldo global das garantias concedidas pelos Estados Distrito Federal e Municípios que poderá subir de 22% para 32% da receita corrente líquida, caso não haja pendências com garantias anteriormente prestadas e estarem cumprindo os limites da dívida consolidada líquida e despesas com pessoal; ampliação do prazo de refinanciamento referente à Lei nº 9.496 de 1997 (PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados) para 360 prestações mensais, relativos aos Estados, Distrito Federal e Municípios. A RSF nº 19 de 5/11/2003, diz estarem excluídas dos percentuais mencionados anteriormente, de 16% e 11,5%, as operações contratadas com organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais de crédito para financiar projeto de melhoria da administração das receitas e gestão fiscal, financeira e patrimonial ou do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente – RELUZ – , ou contratadas com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDES – referentes à resolução nº 2.827 de 30.03.2001 do CMN (Conselho Monetário Nacional).

A RSF nº 29 de 25/09/2009 dita que até 31 de dezembro de 2020 os Estados, o Distrito Federal e Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal, devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos. Os títulos emitidos para atender à liquidação de precatórios terão outro tratamento.

A RSF nº 32 de 12/07/2006 traz a vedação para contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município, porém, estando excluídas as operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Fazenda, em nome do Senado Federal (podendo ocorrer “dentro” desse período).

Excetuam-se também do referido período, segundo a RSF nº 45 de 31/08/2010,

as operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo CMN.

A RSF nº 10 de 29/04/2010 orienta o formato e as condições para os pleitos que formalizam as operações de crédito: os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de verificação de limites e condições para sua realização. O pedido será acompanhado de pareceres técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação; onde deverá conter: autorização legislativa para a realização da operação; Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), assinados pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira. E, ainda, a declaração, na forma exigida pelo Ministério da Fazenda, atestando a inclusão no orçamento vigente, dos recursos provenientes da operação pleiteada e declaração de inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do exercício subsequente (esta última já segundo a RSF nº 19 de 22/12/2011).

O presente estudo, bem como, o acompanhamento dos indicadores e regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ocorrer considerando todas as Resoluções do Senado Federal (RSFs) posteriores, que tratam diretamente sobre as normas, seguindo o gestor apoiado, inclusive, na legislação do PAF (Programa de Ajuste Fiscal dos Estados), caso o Estado esteja mantendo ou finalizando acordo referente a este programa. Paralelamente, deve-se também observar a Lei 10.028/2000 que apresenta as restrições e penalidades que estariam incorrendo os gestores públicos, que por ventura incorram em desrespeito aos requisitos definidos na LRF. Ainda em 2009 foi instituída outra Lei relacionada com a responsabilidade na gestão fiscal: a Lei Complementar 131, conhecida como Lei da Transparência que disciplina as ações governamentais e suas relações com a sociedade. Complementada, depois, em 2011, pela Lei de Acesso à Informação (LAI) relativa à disposição de dados dos gastos públicos quando solicitados pelo cidadão. Começou a ser elaborado o Projeto de Lei 248/2009 que visa atualizar e substituir a Lei 4.320/64, não apreciado pelo Poder Legislativo e permanecendo em construção.

5. SETOR PÚBLICO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Estando os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômicos indiscutivelmente associados, duas raízes vertentes do pensamento desenvolvimentista do setor público em meio ao século XX, manifestavam-se: a corrente não nacionalista, “liberal” e a “nacionalista” (BIELSCHOWSKY, 1988). Os liberais defendiam a intervenção do Estado na economia apenas ocasionalmente, devendo incentivar os investimentos privados, de capital nacional ou estrangeiro cedendo os espaços onde a iniciativa privada poderia demonstrar mais eficiência. A via de ação seria somente indireta: política de crédito, política fiscal, subvenções, tarifas, no máximo um investimento inicial transferido adiante para um ator empresarial. Na vertente nacionalista, destacava-se o economista Celso Furtado que preconizava a estatização de setores de infraestrutura e serviços de utilidade pública e segmentos fundamentais da indústria (siderurgia). A lentidão no crescimento dos setores de transporte, energia que os liberais julgavam vir do controle das tarifas, para os nacionalistas tratava-se da clara necessidade de intervenção e planejamento estatal, necessários aos setores infraestruturais que viabilizariam o desenvolvimento industrial e a futura atração de grandes multinacionais (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Está previsto na Constituição Federal de 1988 a Intervenção do Estado no domínio Econômico. Historicamente o Estado brasileiro tem atuado e influenciado na trajetória da economia em busca de uma expansão em áreas estruturais para a atividade econômica. O setor público trabalha pela especialização da própria atuação e oportunamente, pelo crescimento econômico que favorece tanto às ações de âmbito público como para a desenvoltura do mercado produtor. Os governos atuam na economia, concedendo subsídios ao setor privado, investindo diretamente em infraestrutura, serviços de utilidade pública, comportando-se, também, como fonte de demanda para o mercado empresarial; nesse processo o Estado assume as funções de financiador, regulador e produtor (WERNECK, 1969).

Cabe ao Estado Regulador, estabelecer e exigir o cumprimento de normas de conduta mediante leis antitruste e a criação de agências que assegurem limites competitivos às empresas que atuam no mercado ofertando serviços públicos, regulação

dos monopólios naturais, utilização das políticas fiscal e monetária para controle de oscilações ou instabilidades econômicas e influenciar a distribuição de demanda e a direção do crescimento. Como órgão financiador, o Estado veio evoluindo na intervenção do setor público inclusive pela atuação no sistema financeiro, onde figura como agente financiador, primando pelo aspecto do desenvolvimento, no tocante aos setores estratégicos para os quais, no início historicamente falando, não havia fontes de financiamento adequadas.

As principais instituições financeiras estatais são o Banco do Brasil, de grande importância na ação de concessão de crédito agrícola e apoio às exportações, sua criação data de 1808; a Caixa Econômica Federal (CEF), com criação em 1861, voltada principalmente para o financiamento do setor de habitação e o BNDES, criado em 1952, pela Lei nº 1628 (ainda denominado BNDE); com a finalidade de financiar a formação essencial da infraestrutura de industrialização brasileira, como a principal fonte de financiamento de investimentos de longo prazo no país, presente em todas as fases marcantes do desenvolvimento nacional. A partir do início da década de 1990, assume importante papel no processo de privatização de empresas estatais, sendo designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização – FND – e responsável pelo apoio técnico e financeiro ao Plano Nacional de Desestatização PND (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Como Estado produtor houve importante participação estatal na geração de produtos de metalurgia e químicos, atuação na indústria siderúrgica a exemplo da CSN, da Usiminas, da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa). Na indústria química a Petrobrás tinha o domínio da exploração e refino do petróleo com crescente participação na distribuição de um dos produtos finais (gasolina). No setor de mineração, a principal empresa estatal era a Companhia Vale do Rio Doce, contudo, em todo país, as estatais eram dominantes, tendo sob o seu controle 86% do patrimônio líquido total das 500 maiores empresas brasileiras (DAIN, 1986).

O crescimento econômico pode estar “localizado” em determinados períodos na história de uma nação; a proximidade ou a alternância destes períodos pode revelar um retrato de desenvolvimento. Verifica-se nesses mesmos espaços temporais, no caso brasileiro, a presença do setor público como indutor ou coadjuvante do processo. São registrados também, no curso histórico do País, os momentos em que a estagnação econômica aparece e perdura por certo tempo, a exemplo da década de 1980, conhecida

no Brasil como a “década perdida”, quando se percebia grande redução nas taxas de crescimento do PIB sob a presença constante de uma inflação evoluindo para um quadro de hiperinflação com preocupações crescentes quanto ao déficit público (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Os governos seguintes implementaram sucessivamente planos de estabilização econômica, que buscavam o controle do fenômeno da inflação por ser um grande obstáculo ao crescimento da economia brasileira. O setor público personificado no governo central utilizou vários instrumentos com larga intervenção (direta e indireta) no meio econômico inclusive a substituição da moeda. Os planos a seguir obtiveram algum sucesso no início, mas os resultados não perduravam por muito tempo sendo necessário um novo plano que preservasse o legado positivo e retomasse o controle com novo direcionamento, assim sendo: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor I (1990), Plano Collor II (1991) e Plano Real (1994) este último com resultado mais duradouro. Atualmente, além dos esforços internos, o desempenho econômico brasileiro foi favorecido pelo contexto internacional, a expansão da demanda mundial (apesar da crise de 2009 que atingiu os países mais avançados), a elevação no preço das commodities, aumento do preço dos manufaturados, taxas de juros e liquidez favoráveis. A mídia e a literatura ressaltam ainda o crescimento da economia chinesa.

Conforme tentativa de mostrar e ou evidenciar que o advento da LRF redefiniu o trajeto da gestão pública, tal modificação deve, portanto, ter influenciado o meio econômico com repercussões no PIB Estadual. Este ordenamento e uniformização da maneira de gerir a máquina pública perpassam as três esferas do país, partindo da União que coordena os Estados, que por sua vez são constituídos de municípios, onde estes juntos personalizam economicamente a figura de cada Estado. Entende-se que as rígidas regras de controle das despesas correntes e obrigatórias mais o controle da dívida, repercutirão nos gastos públicos. Mesmo que o controle da dívida tenha de conviver com as exceções produzidas pelas novas Resoluções do Senado que alteram a LRF, permitindo investimentos paralelos, fora do primeiro limite percentual permitido, (RSF nº 40/2001); tais modificações também se adicionarão à produção e à geração de empregos nacionais.

Teórico renomado nos estudos sobre finanças públicas, Richard Musgrave (1980) afirma que - finanças públicas - é a terminologia que sintetiza este universo,

quando se trata do conjunto de problemas da política econômica, envolvendo ações de tributação conjuntamente com os dispêndios públicos. A teoria das finanças públicas, em amplo contexto, considera a convivência no meio econômico, dos entes privados e das instituições públicas indicando a necessária presença do governo nesse ambiente, com exame detalhado das suas funções e de que maneira estas influenciam nas já conhecidas falhas de mercado: informação assimétrica, externalidades, concorrência imperfeita, mercados incompletos. A dimensão ou tamanho do Estado tem sua medida determinada pelo tamanho do gasto público, considerando-se as diversas formas para o seu financiamento, classicamente: tributação, emissão de moeda, lançamento de títulos públicos e empréstimos financeiros internos e externos.

Seguindo este raciocínio, os gastos públicos podem ser considerados um dos principais meios de atuação do governo, por meio desses gastos, o governo manifesta as suas prioridades realizando investimentos ou a prestação de serviços básicos. Vários fatores afetam o nível e produzem oscilações nos gastos públicos, a exemplo: problemas sociais, desenvolvimento tecnológico, mudanças políticas, renda nacional, capacidade do governo em obter receitas, dispêndios em períodos anteriores; todos estes fatores influenciam no comportamento e no patamar dos gastos governamentais, direta ou indiretamente em qualquer país do mundo. Seguindo esta linha, compreende-se que o fator social influencia fortemente o gasto público, após 1940/1950, no Brasil, o fenômeno da urbanização induziu investimentos básicos em infraestrutura de saneamento e moradia voltados à população, o conseqüente aumento de recursos para estas ações provavelmente se daria via aumento de impostos ou aumento na dívida pública, que para a época considerava-se tal conduta, aceitável, justificável num Estado em evolução. (ARAÚJO; MONTEIRO; CAVALCANTE; 2008).

Keynes já considerava os gastos do governo com a atividade econômica em seus antigos (e válidos) modelos de demanda agregada, afirmava que um impacto nos gastos governamentais – aumento de impostos ou redução destas despesas – diminuiria o consumo e o produto. Hoje algumas políticas ainda seguem estes modelos, embora mecanicamente sem prever conseqüências em longo prazo. A famosa Lei de Wagner – Lei dos Dispêndios Públicos Decrescentes – pregava que para haver crescimento na renda per capita, o governo deveria ampliar a oferta de bens públicos. Wagner considerava “natural” que um aumento das atividades do Governo mais acelerado, se

comparado com a produção nacional, acabaria provocando, uma expansão dos gastos públicos desencadeando um progresso social.

Qualquer governo, mensurada a sua dimensão, avaliados os seus gastos mais tributos, contribuiria para um aumento no produto até certo nível ótimo, a partir deste nível, segundo Barro (1990), o efeito seria negativo sobre as taxas de crescimento, tanto do produto como da poupança. A quantidade de bens e serviços públicos, per capita, integra como insumo a função de produção, sem estes tal função apresentaria retornos decrescentes de escala, a presença dos bens e serviços públicos faria a função ter retornos constantes de escala; dando margem a concluir que os gastos/investimentos públicos são um complemento aos investimentos privados; o baixo nível da atividade pública reduz o retorno do produto como um todo, deve haver uma combinação dos dois tipos de insumo, o privado e o público. (Barro 1990 apud ARAUJO; MONTEIRO; CAVALCANTE, 2008).

Giambiagi e Além (2011) comprovam que nos últimos 50 anos a realidade brasileira exhibe considerável expansão do setor público, com conseqüente crescimento nestas despesas pelo surgimento, especialização e diversidade de atuação dos órgãos públicos, ocasionando, portanto, maior participação no PIB do Brasil. É evidente que um aumento no dispêndio público precisa de idêntico montante para o seu financiamento. Todos os estudiosos concordam que a primeira grande participação do gasto público no PIB advém da guerra, porém estes gastos persistiram no pós-guerra, pois a população demandou serviços que só poderiam ser ofertados a priori pelos governos.

Finalmente Rocha e Gilberti (2005) analisaram os gastos públicos por meio das categorias econômicas das despesas correntes e despesas de capital e pela classificação funcional empregada pela contabilidade pública em áreas definidas por esta: transporte, comunicação, educação, defesa, saúde. No longo prazo, constatou-se relação negativa entre os gastos governamentais e crescimento econômico (quanto maior o gasto público menor o crescimento econômico). No entanto, encontraram relação positiva entre os gastos por função citados acima (saúde, educação, segurança etc.) adicionados aos gastos de capital – o aumento de investimento em uma área específica provocaria um aumento correspondente na atividade econômica. Por fim, afirmam que no curto prazo

cortar gastos no consumo do governo é mais eficiente do que um corte em investimentos.

O investimento estatal (uma das origens do crescimento econômico) surge no caixa dos governos, nas suas disponibilidades financeiras, a alocação destes recursos não é motivada somente pela iniciativa do gestor público, toda a arrecadação prevista e realizada deve observar diretrizes, programas e projetos dispostos em instrumentos legais que orientam os investimentos e as despesas com sua manutenção. A despesa pública, pelo enfoque orçamentário, constitui os dispêndios efetuados pelo Estado para a devida operacionalização de suas atividades ou para construção e manutenção de bens públicos, destinados estes ao atendimento das necessidades da sociedade (ALBUQUERQUE; MEDEIROS FEIJO, 2010). Estes dispêndios precisam estar previstos na Constituição, leis ou atos administrativos, necessitando de aprovação legislativa, por meio de Lei Orçamentária Anual (LOA) ou de créditos adicionais à sua realização. Assim, toda aplicação econômica de recursos públicos em projetos de investimento dá origem a uma despesa orçamentária que pode ser classificada como despesa corrente (manutenção de serviços públicos gerais) e despesa de capital (gastos públicos efetuados na aquisição de equipamentos, veículos, móveis ou imóveis) ou construção (obras) de bens de capital. Tal movimentação gera interações no meio econômico – mercado – e aumenta o patrimônio do ente público.

Foi observado por meio de variáveis como o PIB, que houve crescimento econômico em todos os estados brasileiros no período de 2000 a 2008 (IBGE), presume-se, portanto, que houve paralelamente ao bom desempenho comercial e industrial, um aumento na arrecadação (maior volume de receita para os cofres dos Estados), um maior controle sobre a dívida, e, além dos fatores econômicos, os fatores institucionais, como o período eleitoral, alterações na metodologia para apuração do montante da dívida pública, e multiplicidade nas modalidades de oferta de crédito, contribuíram para a evolução do endividamento (GORÔNCIO; TEIXEIRA, 2010).

O crescimento médio do PIB nos anos de 2003 a 2010 foi de 4% a.a., bem superior ao do período de 1991 a 2000 com PIB de 2,5 % a.a., e mesmo se comparado a outro período intermediário (1995 a 2002) quando o PIB foi de 2,3% a.a. Tais resultados foram atingidos via política cambial, monetária e fiscal, visualizando o cenário econômico interno onde atuam o capital privado e o Estado (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

6. MEDIDAS DE DESEMPENHO ESTATAL SEGUNDO A LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem modificado a rotina dos entes do “serviço público”, no sentido de reorganizar, formatar, pontuar a administração pública influenciando na gestão orçamentária, financeira, fiscal e patrimonial inclusive colocando a atenção da sociedade sob o foco da transparência levando-a e habituando-a, de forma didática, a acompanhar os processos de condução e também das necessidades que originam ações de políticas públicas. Desde a sua implantação, a LRF ainda demanda esforços de adaptação (alguns prazos vão até 2015), e as instituições continuam adequando seus sistemas contábeis e seus números aos parâmetros exigidos. Os novos parâmetros também denominados de indicadores serão anualmente observados e constituem uma rica fonte para várias análises. Neste trabalho, destacam-se os seguintes indicadores: Receita Corrente Líquida, Gastos com Pessoal, Operações de Crédito, Garantias, Resultado Primário e Dívida Consolidada Líquida, eleitos por serem variáveis dinâmicas adotadas e documentadas uniformemente por todos os Estados da Federação desde a adoção da LRF como norma definitiva de gestão pública.

6.1 A Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida – RCL – figura como principal parâmetro da LRF, de acordo com o texto do parágrafo 3º do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal: “a receita líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades”. Indicação esta para que se considere na verificação da RCL o período de um ano, não obrigatoriamente o ano civil, e que a apuração do valor seja feita no mês em que se deseja fazer o cálculo, considerando os onze meses imediatamente anteriores.

Antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, a RCL foi utilizada igualmente como parâmetro na verificação das despesas com pessoal, de acordo com o texto da Lei Complementar nº 82/95 e na LC nº 96/99 – Lei Camata I e II respectivamente – segundo as referidas Leis, o total das despesas de pessoal não ultrapassaria 60% da RCL.

A RCL é obtida a partir da Receita Corrente, composta da receita tributária (nos Estados receita do ICMS, IPVA, nos municípios receita do ISS, do IPTU etc.) Outras receitas tributárias, Receitas de Contribuição, Receita Patrimonial, Receita

Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços mais as Transferências Correntes: Cota Parte do FPE (Fundo de Participação dos Estados), Transferências da LC 87/96 (Lei Kandir), Transferências do FUNDEB; sendo após todas estas deduzidas: as Transferências Constitucionais e Legais – no caso dos estados 25% do ICMS, 50% do IPVA e 25% do IPI exportação, as Contribuições para o respectivo sistema de previdência e assistência dos servidores, compensações referentes à Lei nº 9.796/99 – Lei Hauly – que é a compensação financeira da União aos Estados e Municípios pela contribuição que os servidores fizeram ao INSS. Serão computados ainda no cálculo da RCL dos Estados os valores pagos e recebidos da Lei Kandir – LC nº 87 - (saldos); assim como os valores pagos e recebidos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais da Educação; (saldos): ou seja, se os saldos da Lei Kandir e do FUNDEB forem negativos (valores pagos superiores aos valores recebidos), este resultado diminuirá o valor final da RCL.

Em relação aos Municípios, a RCL corresponde à Receita Corrente Total, subtraída as contribuições ao regime próprio de previdência e assistência social (quando houver), as compensações financeiras da Lei Hauly. Como os Municípios não realizam transferências constitucionais a outros entes, a sua RCL poderá ser igual à sua Receita Corrente Total (Nascimento e Debus 2000).

6.2 As Despesas com Pessoal nos Entes Públicos

Os Gastos com Pessoal (leia-se remuneração de servidores públicos) consumiam entre 67% a 70% da receita líquida dos estados brasileiros, antes da LRF, sobrando obviamente apenas 30% para todos os investimentos governamentais essenciais à sociedade: saúde, segurança, educação, assistência social e tantos outros, de acordo com a região, localização e demandas próprias de cada comunidade ou estado. A limitação dos gastos com pessoal seria então, fruto de um “bom senso” contábil do administrador público. Se a lógica fosse apenas numérica, porém, circunstâncias históricas, eleitorais, culturais, políticas ou mesmo globais afetam e afetaram durante longos períodos os governos, dificultando o acerto dessa proporção na divisão dos recursos, cujo rumo legal é direcionar-se principalmente para a coletividade reduzindo os gastos com o funcionalismo e a manutenção administrativa. Para tanto, as regras da LRF limitam tais gastos a um percentual da RCL (Receita Corrente Líquida). Os limites para os três poderes na União estão no máximo 50% com o prudencial de 47,50%; nos Estados o

limite máximo é de 60% com o prudencial em 57% ,e para os municípios, máximo é de 60% (também) e prudencial de 57% - o detalhamento encontra-se no artigo 19 da LRF.

A despesa total com pessoal é composta pela despesa total com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, inclusos as fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, pagas com receitas correntes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No detalhamento desta despesa também considerar os valores dos pensionistas, remunerações relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis ou militares e membros de Poder, de quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos, e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas-extras, vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência respectivas. Texto do art. 18 da LRF.

Tabela 1 – Limite de Gastos com Pessoal conforme a LRF

	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
	50% da RCL	60% da RCL	60% da RCL
Poder Executivo	40,9%	49,0%	54,0%
Poder Legislativo	2,5%	3,0%	6,0%
Poder Judiciário	6,0%	6,0%	-
Ministério Público	0,6%	2,0%	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.3 Detalhamento sobre Operações de Crédito

As Operações de Crédito são compromissos assumidos com instituições financeiras do país, ou situadas no exterior, quais sejam: abertura de crédito, empréstimo (mútuo), emissão ou aceite de títulos, arrendamento mercantil, aquisição financiada de bens e de acordo com a Resolução nº 43 do Senado Federal também inclusos nesta modalidade os derivativos financeiros. Considerando-se, ainda, recebimento antecipado de valores resultantes da venda a termo de bens e serviços, bem como o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha a maioria do capital social (direta ou indiretamente) exceto lucros e dividendos.

O texto da antiga resolução do SN nº 78 determinava que as propostas de operações de crédito fossem encaminhadas ao Banco Central do Brasil – BACEN. A Resolução nº 43 revoga esta regra e dita que os pleitos, a partir da resolução, sejam encaminhados ao Ministério da Fazenda que será o órgão responsável pela autorização e acompanhamento dessas contratações.

Não se pode deixar de citar a clássica “Regra do Ouro” (CF 1988) que procura impedir de forma lógica e simples o endividamento acima das despesas de capital e que este endividamento seja “desviado” para as despesas correntes. Segundo o Artigo 167, inciso III da CF de 1988: *“É vedada a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”*.

É importante ressaltar a diferença entre Operações de Crédito e Convênios de Receita, sendo estes enquadrados como Transferências Voluntárias. São recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e ou serviços de interesse comum e coincidente as três esferas do Governo. Implicam também no recebimento de recursos pelo ente estatal, mas suas regras, períodos de duração e retorno diferem das operações com instituições financeiras.

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária, a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

As informações sobre Transferências Voluntárias obtidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) são o resultado da subtração das transferências constitucionais e legais (FPE, FPM, FUNDEB, ITR, IOF - ouro, FPEX, Lei Complementar 87/96, Cota-parte do Salário-Educação, Compensações Financeiras e Despesas com Pessoal) do valor global das transferências. Não estão incluídos no cálculo os valores relativos à rubrica “Restos a Pagar Não Processados” e os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS). A Resolução nº 43/2001 estabelece um

limite para contratação de operações de crédito considerando um exercício financeiro que deve ser de 16% da RCL. Os juros e amortizações também terão seu comprometimento fixado num limite percentual máximo de 11,5% da RCL. Serão excluídas do limite de dezesseis por cento (16%), as operações de crédito contratadas pelos Estados e Municípios, com a União, organismos multilaterais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal.

6.4 O Resultado Primário no Setor Público

O Resultado Primário corresponde à receita “real” sem adição de valor financeiro contratado, menos as despesas correntes obrigatórias do ente público, sem encargos financeiros quaisquer. Ou seja, é o potencial “puro” de obtenção de receita do Estado (por exemplo), os recursos que adentram o caixa que não são fruto de operações de crédito e nem da venda de títulos mobiliários. A dilatação do Resultado Primário só será possível, portanto, caso haja uma expansão na eficiência da arrecadação, via aumento de impostos ou taxas, obtenção de receitas próprias não financeiras (fornecimento de serviços especializados, leilões, surgimento de contribuições de melhoria) ou a redução planejada da despesa corrente. A meta de resultado primário constante no anexo de metas fiscais (documento integrante da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias) e no RGF (Relatório de Gestão Fiscal – exigência da LRF) é fixada tendo a dívida pública como parâmetro, cujo objetivo é “cobrir” a dívida mais os juros ou uma parte destes.

Piancasteli et al. (2008) afirmam que houve melhora significativa após a instituição do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, pois “*as finanças públicas estaduais passaram a ter maior expressão macroeconômica nos dez anos após a renegociação da dívida dos estados. Os consistentes resultados primários obtidos pelos estados são uma importante contribuição para o resultado consolidado do setor público como um todo*”. No período de 1995 – 2006; isto representou (renegociação da dívida) uma absorção dos passivos pelos tesouros estaduais, fazendo com que a receita tributária dos estados se elevasse como percentual do PIB já em 1997. Após cinco anos (1995 – 1999) de resultados primários negativos e extremamente elevados (1997 e

1998), o resultado primário consolidado para os 27 estados passou a ser consideravelmente positivo após o ano 2000. Em 2006, 22 estados apresentavam resultados primários positivos e apenas cinco resultados negativos, nos anos de 2004 e 2005 todos os estados apresentavam resultados primários positivos.

Quadro 1 – Evolução do resultado primário dos estados

Evolução do resultado primário dos estados			
Ano	Resultado		
	Primário (RP) R\$ mil	RP positivo	RP negativo
1995	(4.420.987)	6	21
1996	(4.743.856)	9	18
1997	(11.411.774)	10	17
1998	(20.761.986)	7	20
1999	(7.014.343)	13	14
2000	2.260.306	21	6
2001	4.136.676	18	9
2002	4.557.228	22	5
2003	10.174.388	23	4
2004	13.341.859	27	0
2005	14.422.330	27	0
2006	13.295.645	22	5

Fonte: STN/Execução orçamentária dos estados.

Ainda à luz de Piancasteli et al. (2008) na Região Sudeste, após grave crise financeira, os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo recuperaram-se via crescimento das atividades com a exploração de petróleo e implantação de melhorias na gestão pública. o Estado de Minas Gerais, a partir de 2003, construiu rigorosa política de ajuste fiscal e reordenamento administrativo. Assim como São Paulo que seguiu linhas semelhantes. Na Região Centro Oeste, os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul apresentam uniformidade nas finanças públicas de 2000 até 2006, mas com baixa capacidade de investimento, o Estado de Goiás apresentava dificuldades com endividamento, com o Distrito Federal seguindo caminho atípico. Os Estados da Região Sul apresentam relativa instabilidade para gerar resultados primários; o Paraná apresentou significantes resultados de 2003 a 2006. O Rio Grande do Sul permanece com um quadro de fragilidade financeira em sua gestão, com problemas operacionais na execução de pagamentos da folha de pessoal. Os Estados de Santa Catarina e Paraná figuram com boa estruturação econômica, capacidade para uma melhor geração de

investimentos. A Região Norte tem estados com posicionamento tímido, para geração de resultado primário, sendo este baixo comparado, em qualquer época às demais regiões brasileiras. A Região Nordeste apresentou uma trajetória consistente de recuperação e reordenamento financeiro, Bahia Ceará e Pernambuco esforçaram-se na busca por um padrão de mudanças na gestão pública e administração financeira, introduzindo novas técnicas, afirma-se que a permanência do mesmo grupo partidário favoreceu a continuidade dos projetos de investimento com implementação e maturação sob controle, apenas o Estado de Alagoas permaneceu com dificuldades.

As condições sob as quais as gestões públicas funcionam, diferem bastante de uma região para outra, de um estado para outro, comparar o estado do Amazonas com um estado superindustrializado localizado no sul do país é tarefa delicada, até mesmo a comparação com um estado da região Sudeste. Os resultados primários são os resultados conhecidos como “acima da linha”, são receitas menos despesas, não incluindo nenhum tipo de despesa financeira, seja ela, amortização ou serviço da dívida.

O resultado primário (ROCHA; ALVARES 2011) é definido pela diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se desta conta, as receitas e despesas com juros; caso essa diferença seja positiva, tem-se um “superávit primário”, caso seja negativa, tem-se um “déficit primário”. É uma indicação de quanto o governo economizou e ou arrecadou ao longo de um período com o objetivo de controlar os pagamentos ou esgotar a dívida. Caso o governo em questão não consiga realizar a economia necessária (gerar superávit primário) para o pagamento dos juros, estes juros não pagos serão somados ao valor da dívida. Portanto, conseguindo o governo produzir um superávit primário exatamente igual aos juros, a sua dívida permanecerá constante ao longo do tempo, um superávit superior à despesa dos juros, fará a dívida diminuir ao longo do tempo, pois haverá recursos para sanar não só os juros, como também parte do saldo devedor do empréstimo; um superávit primário insuficiente para sanar os juros, fará a dívida crescer ao longo do tempo. É importante considerar no cálculo do resultado primário tanto a receita quanto a despesa com juros, é válido saber se o pagamento dos juros “líquidos” – juros pagos menos juros recebidos – é suficiente para manter constante a dívida “líquida” (dívida menos créditos junto a terceiros).

Outra relevante consideração de Rocha e Álvares (2011) é a de que rotineiramente costuma-se medir o resultado primário e a dívida do governo como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). O PIB é o valor de toda a produção da economia do país ao longo do ano e equivale contabilmente à renda anual do país. Quanto maior o PIB, maior tende a ser a receita do governo com impostos (indivíduos e empresas com renda maior, teoricamente pagariam mais impostos) e, resultando desse quadro, maior a capacidade do governo em pagar juros e amortizar dívidas. Por esta razão em vez de se medir o valor da dívida em reais (moeda valor monetário), normalmente se mede a dívida governamental como proporção do PIB. Uma relação elevada e crescente entre a dívida pública e o PIB, indica que o governo poderá enfrentar dificuldades para refinanciá-la ou saná-la no futuro. Para que a relação dívida/PIB permaneça estável, o governo precisa pagar, ainda que parcialmente, os juros incidentes sobre a dívida pública, impedindo-a de crescer a uma taxa superior à do PIB, por isso a necessidade de ter um bom valor de resultado primário.

Os governos então calculam o resultado primário que desejam alcançar de acordo com a meta que têm para a dívida: Desejando fazer a relação dívida/PIB cair, precisam de um superávit primário maior, se há previsão de que a relação dívida/PIB será constante, ou apresente certo aumento, programam um resultado primário menor.

6.5 A Dívida Consolidada Líquida

Dívida pública consolidada ou fundada é o montante total, somados todos os itens integrantes ou correspondentes ao quesito dívida sem duplicidade, constituindo obrigações financeiras do ente da federação, com prazo para amortização superior a doze meses, considerando as obrigações assumidas, em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito. Os limites para o endividamento público (leia-se União, Estados, Distrito Federal e Municípios serão estabelecidos pelo Senado Federal, por proposta do Presidente da República. Estas propostas trarão em seu bojo: demonstração de que os limites e condições seguem os ditames da política fiscal vigente no País e guardam coerência com as regras estabelecidas na LRF, estimativas de impacto da aplicação dos limites a cada uma das esferas de governo, justificativas ou razões para a colocação de limites diferenciados por esfera de governo ou por unidade da federação (Estados) e também com a respectiva

metodologia dos resultados primário e nominal. Os limites da dívida serão fixados em percentual da Receita Corrente Líquida para cada esfera de governo, e aplicados igualmente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Sempre que alterados os fundamentos das propostas dos limites, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão desses limites. Convém lembrar que a partir da vigência da LRF, os precatórios judiciais, não pagos durante a execução do orçamento (anual), em que houverem sido incluídos, integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites. Precatórios judiciais são débitos judiciais de sentenças transitadas em julgado, devidos geralmente à pessoa(s) física(s) por pessoa jurídica de Direito Público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e fundações). Após as Resoluções números 40 e 43 do Senado, os limites são: para Operação de Crédito/ano - 16% da RCL – para o Serviço da Dívida - 11,5% da RCL – para Antecipações de Receitas Orçamentárias (AROs) – 7% da RCL – e para Garantias 22% a 32% da RCL. Para melhor acompanhamento, a LRF estabelece que a apuração da dívida ocorra ao final de cada quadrimestre.

6.6 O Formato das Garantias Prestadas pelos Estados

Garantias: a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios poderão conceder garantias quando da contratação de operações externas ou internas, desde que observadas às regras destas contratações, observando também os limites e condições determinadas pelo Senado Federal. No caso de operação de crédito externa, ou de repasse de recursos externos por instituição federal de crédito, deverá atender adicionalmente às exigências para o recebimento de transferências voluntárias. O Banco Central fica proibido de conceder garantias à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; a garantia está condicionada à oferta de contragarantia, em valor igual ou superior ao da contragarantia concedida, esta entidade deve também estar em dia com suas obrigações junto ao garantidor, e às entidades por ele controladas.

O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou Estado terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até liquidação da dívida. A Resolução do Senado Federal nº 43 reforça o conceito de Garantias e acrescenta pontos relevantes sobre estas, a exemplo: “art. 9º O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e

dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4º (...). A adimplência é importante tanto para o tomador quanto para o garantidor, sendo a comprovação feita por meio de certidão emitida pelo Tribunal de Contas. Uma atualização da referida Resolução possibilita aumentar o limite das Garantias para 32%.

Quadro 2 – Limites de endividamento orientados pelo Senado Federal

Meta para ajustar a dívida em 15 anos	DCL/RCL = 2,0 (Estados)
	DCL/RCL = 1,2 (Municípios)
Operação de Crédito	16% da RCL
Serviço da Dívida	11,5% da RCL
AROs	7,00% da RCL
Garantias	22% a 32% da RCL
Vedação para Operação de Crédito	180 dias do final do mandato

Fonte: STN 2013

7. METODOLOGIA

Os gastos e ou dispêndios da administração pública englobam as medidas de desempenho analisadas neste trabalho, a LRF determina que haja um acompanhamento dessas variáveis pontuais por cada estado da federação (Gastos com Pessoal – GP –, Dívida Consolidada Líquida – DCL –, Receita Corrente Líquida – RCL –, Garantias – G –, Operações de Crédito – OC – e Resultado Primário); desde a publicação da referida Lei, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN –, orienta e propõe modelos, formatos de acompanhamento destes números, seguindo metodologia uniforme para que, anualmente, cada estado brasileiro registre os valores destes agregados possibilitando diversas análises e para que os limites fixados pela LRF e Resoluções do Senado Federal, de cada uma destas contas, sejam apurados e avaliados com o objetivo de aprovação ou sanção do estado que os ultrapasse.

A análise deste estudo partiu da observação e coleta dos dados anuais de cada estado brasileiro considerando as variáveis – GP, OC, G, RCL, DCL e RP - incluindo o Distrito Federal, no período de 2001 a 2010 a fim de, em confronto com o PIB também de cada estado neste mesmo período, produzir um comparativo por meio de estimação com modelo econométrico buscando um índice de influência econômica (sobre o PIB per capita) a partir do controle exigido pela LRF pontuado pelas medidas de desempenho estatal no tocante às finanças públicas (GP, OC, G, RCL, DCL e RP).

O gasto público “individualizado” e organizado nestes formatos (segundo exigências da LRF e Resoluções do Senado Federal) permite visualizar a magnitude de cada uma destas contas, personalizadas e presentes na movimentação econômica e financeira de cada estado, sendo os governos desses estados, portanto, presentes e atuantes em seus respectivos mercados.

Para mensurar os impactos dos resultados de gestão fiscal pós-LRF – de 2001 a 2010 – no PIB per capita dos Estados e do Distrito Federal, será usado um modelo econométrico com dados em painel. Abaixo, apresenta-se o modelo a ser estimado.

$$Y_{it} = c + X'_{it}\beta + u_{it} \quad i = 1, \dots, 27 \quad t = 2001, \dots, 2010 \quad (1)$$

Sendo que Y_{it} representa o vetor da variável dependente, X_{it} a matriz das variáveis explicativas, β o vetor de coeficientes a serem estimados, c representa o intercepto comum a todas as unidades *cross sections* e u_{it} é o erro estocástico onde se supõem que $E(u_{it} | X_{it}, c_i) = 0$. Os subscritos i e t representam respectivamente a dimensão do *cross-section* e a dimensão do tempo.

Os valores da variável dependente PIB *per capita* dos Estados e do Distrito Federal esses foram corrigidos pelo índice de preços ao consumidor amplo (IPCA) tendo como base o ano de 2010, entretanto, esse procedimento não foi necessário para as variáveis independentes por se tratarem de relações adimensionais resultantes de termos dados em R\$.

As variáveis independentes utilizadas são referentes às medidas de desempenho fiscal, exigidas pela LRF e pelas Resoluções do Senado Federal. Assim, o resultado da gestão fiscal dos Estados e do Distrito Federal do Brasil foi considerado por esta pesquisa como o resultado do cumprimento dos indicadores anuais do modelo de gestão fiscal responsável.

De acordo com o que foi exposto nos capítulos anteriores, vê-se que a LRF estabelece normas de finanças públicas para uma gestão fiscal responsável. O atendimento às variáveis independentes desta pesquisa identifica a busca pelo equilíbrio autossustentável dos Estados, desejado por conta de sucessivos e crescentes endividamentos. Por isso, os resultados desses indicadores representam o resultado efetivo da gestão fiscal responsável.

Cada uma das variáveis pesquisadas tem um papel essencial na busca do equilíbrio das contas públicas. Por exemplo, o limite de despesa com pessoal (GP) combate os excessos das contratações indevidas por meio do processo de terceirização, o limite da dívida consolidada líquida (DCL) mostra claramente a preocupação quanto ao resultado negativo gerado na crise fiscal da década de 1990, o qual também ocasionou um aumento das exigências na contratação de operações de crédito (OC) e na formalização das garantias (G). Por fim, o resultado primário (RP) é um instrumento de identificação da situação de autossuficiência do ente público, obedecendo aos seus respectivos limites financeiros.

As variáveis a serem utilizadas têm como referência a Receita Corrente Líquida (RCL), que é um dos conceitos mais importantes trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois representa a receita disponível aos governos para a realização das despesas com pessoal, pagamentos de dívidas, entre outros. O quadro 3 abaixo traz a relação das variáveis e a fonte de onde será obtida.

Quadro 3 – Resumo das variáveis da pesquisa

Variável Dependente	Fontes
Logarítmo do PIB per capita a preços de 2010	IBGE
Variáveis Explicativas	Fontes
Relação Resultado Primário / Receita Corrente Líquida (RP/RCL)	STN
Relação Gastos com Pessoal / Receita Corrente Líquida (GP/RCL)	STN
Relação Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida (DCL/RCL)	STN
Relação Garantias / Receita Corrente Líquida (G/RCL)	STN
Relação Operações de Crédito / Receita Corrente Líquida (OC/RCL)	STN

Fonte: próprio autor.

O posicionamento de cada variável, sempre em relação à RCL, parte da orientação da STN (Secretaria do Tesouro Nacional), embasada nas Resoluções do Senado Federal, que definem e conceituam cada uma das variáveis. Uma vez assim revestidos, na forma de índices, já proporcionam um “retrato” imediato das finanças de cada Estado.

A seguir, além da prévia análise estatística destas variáveis, optou-se também pela visualização gráfica individualizada de cada uma, buscando evidenciar o comportamento médio, dessas medidas, no referido horizonte temporal (2001 a 2010), considerando os números de todos os estados. Os gráficos ilustram as médias dos valores anuais no período, de cada indicador (GP, OC, G, DCL e RP), em relação à RCL; obtidos para todos os estados, antecipando uma visão interessante desta evolução antes de adentrar no modelo econométrico.

8. ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS DO MODELO

Antes de apresentar os resultados estimados, analisam-se as estatísticas descritivas das variáveis apresentadas na tabela 18 seguinte.

Tabela 2 – Estatísticas descritivas das variáveis do modelo

Estatística	<i>pibpc</i>	<i>(rp/rcl)</i>	<i>(gp/rcl)</i>	<i>(dcl/rcl)</i>	<i>(g/rcl)</i>	<i>(oc/rcl)</i>
Média	10.819	0,07	0,42	1,04	0,03	0,02
Mediana	8.745	0,07	0,42	0,80	0,00	0,01
Valor Máximo	58.489	0,47	0,63	3,10	0,44	0,24
Valor Mínimo	2.240	-0,39	0,24	-0,13	0,00	0,00
Desvio Padrão	7.690	0,09	0,06	0,78	0,06	0,03
Coefficiente de Variação	71%	131%	14%	75%	183%	143%
Nº de Observações	270	270	270	270	270	270

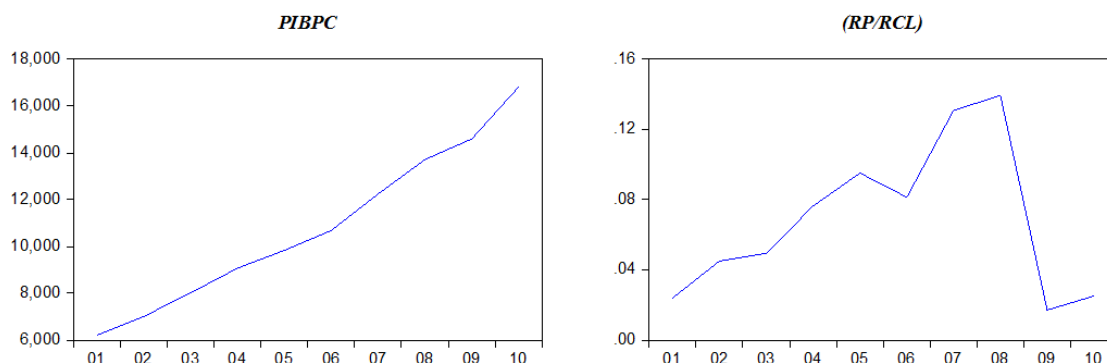
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

De acordo com os resultados apresentados na tabela 18 acima, verifica-se pelo resultado do coeficiente de variação³ que as variáveis apresentam uma dispersão muito alta, com exceção da variável gasto com pessoal em relação à receita corrente líquida (*gp/rcl*) no qual apresentou uma baixa dispersão.

O gráfico 1 abaixo apresenta a média dos estados mais o Distrito Federal evoluindo ao longo do tempo. Esta análise é importante para subsidiar a interpretação dos coeficientes estimados do modelo de dados em painel, já que estes representam os impactos das variáveis explicativas, indicadores da LRF, sobre a variável dependente PIB *per capita*.

² De acordo com a literatura se o coeficiente de variação (CV) < 15% (dispersão baixa); se 15 < CV < 30% (dispersão média) e se CV > 30 % (dispersão alta).

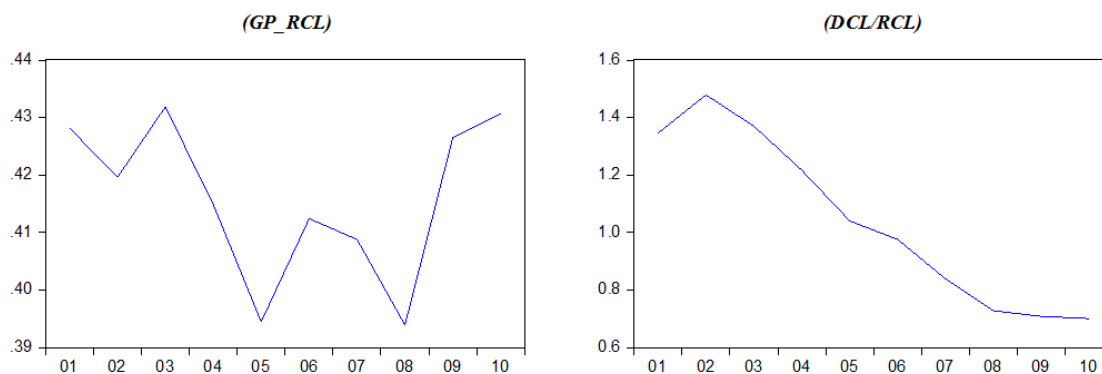
Gráfico 1 – Evolução temporal das médias dos estados (PIB e RP/RCL)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Com o gráfico 1, percebe-se uma clara evolução no PIB *per capita* do Brasil de acordo com a linha crescente exibida pelo gráfico acima, durante o período estudado (2001 a 2010) indicando uma evolução positiva na atividade econômica do país no referido período. Mesmo que em todos os Estados o comportamento do PIB *per capita* não tenha sido exatamente ascendente, podendo em alguns ter permanecido estável, ou uma minoria com pequena retração, no geral, levando-se em conta o conjunto, houve elevação no nível do produto da atividade econômica. Observa-se um movimento médio, ascendente também na variável do Resultado Primário (RP), em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), no gráfico à direita, até meados de 2009, com uma queda em 2010 para todos os Estados.

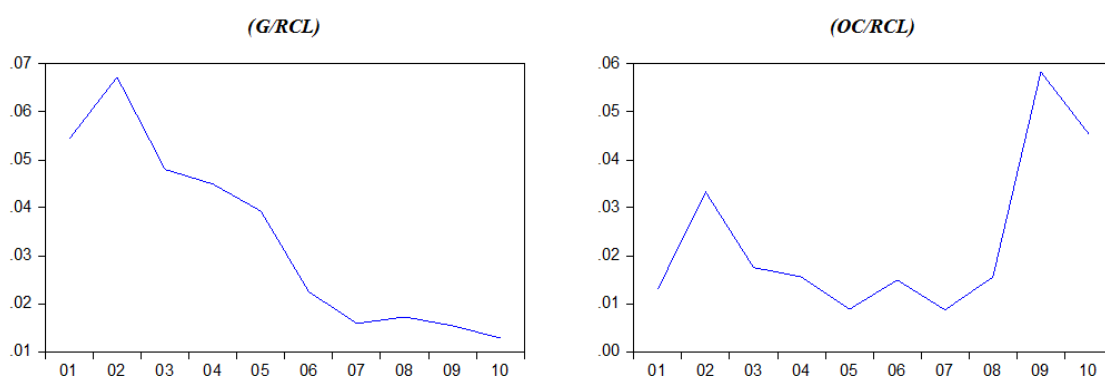
Gráfico 2 – Evolução temporal das médias dos estados (GP/RCL e DCL/RCL)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

A segunda dupla de gráficos exibe o comportamento de mais dois indicadores, desta vez com desenhos mais peculiares e bem característicos no tocante a estes tipos de agregados do setor público. As variáveis GP (Gasto com Pessoal) e DCL (Dívida Corrente Líquida) apresentam comportamento diverso, segundo a média de ambos para todos os Estados, no período destacado (2001 a 2010); o GP oscila bastante com “picos” e “quedas” enquanto que a DCL, de linha decrescente sugere visualmente uma queda no nível da Dívida, possivelmente pelo maior controle proporcionado pela LRF.

Gráfico 3 – Evolução temporal das médias dos estados (G/RCL e OC/RCL)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

O gráfico das garantias (G) prestadas não aponta um posicionamento definitivo com o seu comportamento decrescente; por mostrar-se uma variável “instável” e próxima de zero durante a manipulação dos números anuais, para cada Estado. Foi constatado o registro deste agregado em todos os anos, mas sem grande expressão, inclusive um decréscimo nestes números também foi percebido revelando um baixo impacto sobre a RCL.

As OC (Operações de Crédito) denotam crescimento a partir de 2008, 2009 com pequena retração em 2010, considerando-se todos os Estados no mesmo período e sempre a sua relação com a RCL.

A Tabela 19 abaixo apresenta os resultados da estimação do modelo de dados em painel tendo como a variável dependente o logaritmo do PIB *per capita*. Nesse caso, os coeficientes estimados (β_i) representam uma semielasticidade, isto é, uma variação na variável explicativa em uma unidade ocasiona uma variação em β por cento no PIB *per capita*.

Tabela 3 – Modelo de dados em painel estimado

Variáveis Explicativas	Coeficiente	Erro Padrão	Estatística <i>t</i>	P-valor
Intercepto	9,438	0,072	131,559	0,000
<i>RP/RCL</i>	0,048	0,081	0,588	0,557
<i>GP/RCL</i>	0,559	0,212	2,636	0,009
<i>DCL/RCL</i>	-0,322	0,035	-9,165	0,000
<i>G/RCL</i>	-0,464	0,149	-3,121	0,002
<i>OC/RCL</i>	1,013	0,365	2,776	0,006
Teste de Hausman	Estatística	Graus de Liberdade	P-Valor	
	30,201	5	0,000	
R^2	0,973753			
R^2 Ajustado	0,970335			
Estatística - F	284,8336	P- valor	0,000	
Durbin - Watson	1,113693			

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

De acordo com os resultados apresentados acima, verifica-se que de acordo com o teste de Hausman rejeita-se a hipótese nula de efeitos aleatórios em um nível de 1% de confiança, sendo então o modelo em painel estimado com efeitos fixos com erros padrões estimados consistentes com a presença de heterocedasticidade e autocorrelação.

Observa-se que todas as variáveis explicativas, com exceção da variável resultado primárias em relação à receita corrente líquida (RP/RCL), mostraram-se estatisticamente significantes a um nível de 1% de confiança. As variáveis relativas à receita corrente líquida, dívida consolidada líquida (DCL/RCL) e garantias (G/RCL) apresentaram uma relação inversa com o PIB *per capita*. Esta relação inversa é corroborada pelo gráfico 1 onde houve uma queda nas médias dessas variáveis enquanto que se verificou um crescimento do PIB *per capita* durante o período de análise. Esses resultados mostram que o aumento de um ponto percentual em cada uma das variáveis (DCL/RCL) e (G/RCL) reduzirá em média o PIB *per capita* em 0,32% e 0,46% respectivamente.

Para as variáveis relativas à receita corrente líquida, gasto com pessoal (GP/RCL) e operações de crédito (OC/RCL), houve uma relação positiva destas com a variável dependente PIB *per capita*, indicando que um aumento de um ponto percentual em cada uma das variáveis (GP/RCL) e (OC/RCL) aumentará em média a variável dependente em 0,56% e 1,01% respectivamente. Pode-se observar pelo gráfico X que a média da variável gasto com pessoal em relação à receita corrente líquida para os estados, não ultrapassou 43% e, de acordo com as estatísticas descritivas, ela é a única variável explicativa que tem baixa dispersão. Percebe-se então que os estados têm apresentado na média um controle maior de acordo com os critérios da LRF, já que na média esta medida encontra-se abaixo do limite de 60% em relação à receita corrente líquida. Nesse sentido, o controle desses gastos no período de análise tem contribuído para o aumento do PIB *per capita*. Em relação às operações de crédito, um aumento na relação (OC/RCL) gera uma maior capacidade de investimento para os estados, gerando maior crescimento e, conseqüentemente, maior o PIB *per capita*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos efetuados permitem concluir que a Lei de Responsabilidade Fiscal é pontuada na legislação das finanças públicas, como novo marco, elo condutor, em termos de gestão, controle dos desdobramentos financeiros, induzindo à fidelização de dados, reorganização de contas, e inovação como instrumento contábil; que se levado a sério pelo gestor público pode proporcionar uma modernização nos processos administrativos trazendo como consequência óbvia a transparência, a responsabilidade social, o planejamento de longo prazo.

Ao induzir os controles das variáveis (ou indicadores) dos Gastos com Pessoal (GP), das Operações de Crédito (OP), das Garantias (G) da Dívida Consolidada Líquida (DCL) – principalmente a dívida – o esforço fiscal em fortalecer o Resultado Primário (RP) sem exorbitar a tributação, o controle patrimonial de bens móveis e imóveis, a LRF transforma o comportamento da administração pública, em um ente atuante com grande influência na economia quando, por exemplo, o governo nacional controla o câmbio, concede ou renegocia os créditos dos Estados, administra crises, assumindo uma postura cada vez mais “irrenunciável” de intervenção no domínio econômico.

O Estado pode e deve largar a postura desenvolvimentista, no sentido de apenas prover os bens básicos à população e tornar-se uma influência definitiva no mercado, pois a LRF destina-se aos governos das esferas estaduais, municipais, que além da esfera federal, terão que realizar um maior esforço para ajustar a contabilidade e organizar os resultados no caixa e no patrimônio.

A postura nacional relativa aos acordos internacionais do passado, forçosamente influenciou ajustes financeiros no âmbito governamental, não exequível sem um correspondente ajuste nas contas públicas. A sucessão de implementações desse tipo de ajuste teve consequências na legislação referente à contabilidade pública até o advento da LRF. A valorização da política fiscal e as constantes comparações com o PIB deixam evidente que o governo pode influenciar e determinar uma grande ou média economia, gerando crescimento e desenvolvimento econômicos, até mesmo a estagnação proposital de algumas “microeconomias” municipais.

Os resultados deste trabalho confirmam que a Dívida Corrente Líquida e as Garantias têm relação inversa com o PIB, ou seja, quando a Dívida e o esforço em

conter valores para prestar Garantias aumentam, em média, há uma queda no PIB per capita, podendo este impacto ser medido em percentual os valores de 0,32% e 46% para a DCL/RCL e G/RCL afirmados anteriormente. Já na análise do Gasto com Pessoal (GP) e Operações de Crédito (OP), sempre tendo como parâmetro a RCL (Receita Corrente Líquida), estas se comportam positivamente em relação ao PIB per capita. Ao fazer subir o Gasto com Pessoal ou adquirir novos créditos realizando investimento, “provoca-se” um claro aumento no PIB per capita em 0,56% e 1,01% (vide capítulo anterior), pois têm consequências no âmbito da renda pessoal, com incremento no consumo, os novos investimentos atraem a atividade empresarial e produtiva gerando emprego, mais renda individual com os novos postos de trabalho, havendo “dilatações” econômicas nos mercados.

Os gastos públicos analisados em blocos de agregados orçamentários, controlados por meio da LRF, têm contribuído – sim – para um maior PIB per capita no período analisado; provadas estas relações (modelo), pode-se afirmar o cumprimento do objetivo específico. (2) Encontrar relação ou comportamento semelhante entre a evolução dos indicadores fiscais da LRF com a evolução ou retração do PIB dos Estados no referido período de análise. No tocante à dívida, percebeu-se pela análise gráfica que esta foi controlada e apresentou decréscimo em relação ao período estudado, correspondendo ao objetivo específico. (1) “Verificar se na composição das finanças públicas dos Estados, a Dívida Consolidada Líquida regrediu no período pós-LRF (2001 a 2010)”.

Não se descarta a possibilidade de que no futuro (anos posteriores ao período da pesquisa), um excesso em uma ou algumas destas variáveis possa também vir a prejudicar a economia principalmente os governos estatais, o que reforça a necessidade de manter a visibilidade e o controle dos números do setor público.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. MEDEIROS, M. B. FEIJÓ, P.H. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Brasília: Gestão Pública Editora e Treinamentos Ltda., 2008.

ARAÚJO, J. A, CAVALCANTE, C, A; MONTEIRO, V, B. **Influência dos gastos públicos no crescimento econômico dos municípios do Ceará**. Sobral: Editora UFC, 2008.

ARRAES, R. A. Convergência e crescimento econômico do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**. v.28, número especial, p.31-40, 1997.

BARREIRA, A. W. Dívida pública: conceitos básicos e linhas de pesquisa. **Revista Integração Ensino Pesquisa Extensão**. v,39 p.305 São Paulo, 2004.

BIDERMAN, C; ARVATE, P. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro, Campus, 2004.

BOUERI, R PIANCASTELI, M. **Dívida dos estados 10 anos depois**. Rio de Janeiro, IPEA, 2008.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: WWW.planalto.gov.br. Acesso em 07.03.2013.

BRASIL. Estados e Municípios – Indicadores Fiscais e de endividamento. Disponível em www3.tesouro.fazenda.gov.br/lfr. Acesso em 07.12.2012.

BRASIL. Lei Complementar n. 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: WWW.planalto.gov.br. Acesso em 21.03.2013.

BRASIL. Lei Ordinária n. 9.496/1997. Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Disponível em: WWW.planalto.gov.br. Acesso em 02.04.2013.

BRASIL. Resolução n. 40/2001^a. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e XI, da Constituição Federal. Disponível em: WWW.planalto.gov.br. Acesso em 15.04.2013.

BRASIL. Resolução n. 43/2001b. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: WWW.planalto.gov.br. Acesso em 18.04.2013.

BRESSER PEREIRA L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Editora 34, 2003.

L.C. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo, Editora 34, 1998.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração.** 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DAIN, SULAMIS. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo.** Série Teses. São Paulo: Editora da UNICAMP, 1986,

GIAMBIAGI, F; ALÉM A, C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** 4. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1999.

GIUBERTI, A.C. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros.** Dissertação – Mestrado, USP, São Paulo, 2005.

GORONCIO, E. A.; TEIXEIRA, A. C. C. O endividamento dos estados brasileiros após a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. XXXIV Encontro Nacional ANPAD, 2010.

HTTP://www.valor.com.br/ brasil, publicado em 27/10/2011. Acesso em 04.04.2013.

IBGE. Produto Interno Bruto per Capita do Brasil – Unidades da Federação -Dados Regionais. Disponível em: <http://www.ibge.com.br>. Acesso em 12.04.2013.

IPEADATA – Indicadores IPEA – Dados Regionais. Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em 19.08.2013.

JUNKES, Tatiana Beatriz. Identificação de pontos convergentes entre as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público e a lei de responsabilidade fiscal. Monografia. Florianópolis, 2010.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática.** 10ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008

MAZONI, M, G. Gastos públicos e crescimento econômico no Brasil: análise dos impactos dos gastos com custeio e investimento. São Paulo. Dissertação de Mestrado . São Paulo FEA – USP, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 31º Ed, São Paulo, Editora Magalhães, 2005.

MENDES, R. F. Gestão fiscal e crescimento econômico: o caso dos governos estaduais do nordeste a partir da vigência da lei de responsabilidade fiscal. Dissertação de Mestrado. Fortaleza CAEN - UFC, 2009.

MIRANDA, K.F. Capacidade inovativa como provedora de melhoria no desempenho econômico e valorização de empresas brasileiras potencialmente inovadoras. Dissertação de Mestrado. Fortaleza FEAAC – UFC 2012.

NASCIMENTO, E. R. **A lei de responsabilidade fiscal comentada**. Brasília: Vestcon Editora Ltda., 2003.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Lei complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília: ESAF, 2002.

PORTARIA MF Nº 184, DE 25 DE AGOSTO DE 2008.

Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/> Acesso em: 19 de outubro de 2013.

RIANI, F. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ROCHA, A. ÀLVARES, F. **Resultado Primário**. Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/02/14>. Acesso em 12.11.2013.

RODRIGUES, R.V. **Gastos governamentais e crescimento econômico do Brasil**. Tese de Doutorado em Economia. Viçosa, UFV, 2006.

SANTOS, José Emilio dos. A lei de responsabilidade fiscal e as finanças públicas: efeitos e consequências sobre os municípios de Alagoas – 2000 a 2010. Dissertação de Mestrado. Alagoas: FEAC – UFA 2012.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SIQUEIRA, Marcelo Piancasteli de. et. al. **Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação**: lições da experiência da Nova Zelândia. Brasília: IPEA, 2006.

SOARES. C, S, CERETTA. P. S. Os Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Despesas com Pessoal dos Estados Brasileiros de 2000 a 2010. Artigo ADM 2013 CONGRESSO DE ADMINISTRAÇÃO.

SOUZA, G, S. Política Fiscal e Crescimento Econômico: Evidências para o Caso Brasileiro. Dissertação de Mestrado. Ribeirão Preto: FEA – USP, 2007.

TEIXEIRA, Mariana Felix Figueiredo. **Composição dos Gastos dos Estados Brasileiros**. Brasília: ESAF, 2002.

UMBELINO, D, C. Gestão Fiscal e Crescimento Econômico Evolução da Gestão Orçamentária e Fiscal dos Estados do Brasil – Período 2001 a 2008. Dissertação de Mestrado, UFC, 2011.

WERNECK, A. DE OLIVEIRA. As atividades empresariais do governo federal no Brasil, **Revista Brasileira de Economia**, 23 (3), julho/setembro 1969.

